ASSEMBLÉE NATIONALE
QUÉBEC

Comité de réflexion
sur le travail des commissions

DE LA NÉCESSITÉ DU CONTRÔLE PARLEMENTAIRE

Document de réflexion

Pour des commissions parlementaires stimulantes et performantes

Juin 2000

Assemblée nationale
Secrétariat des commissions
Édifice Honoré-Mercier
Bureau 3.29
Québec (Québec) G1A 1A3

Téléphone : (418) 643-2722
Télécopieur : (418) 643-0248

Vous trouverez ce rapport dans la section «Travaux parlementaires»
du site Internet de l'Assemblée nationale : www.assnat.qc.ca

ISBN 2-550-36178-4
DÉPÔT LÉGAL - BIBLIOTHÈQUE NATIONALE DU QUÉBEC, Juin 2000

100-06470/

ASSEMBLÉE NATIONALE
QUÉBEC

Québec, le 2 juin 2000

Monsieur Jean-Pierre Charbonneau
Président
Assemblée nationale
Hôtel du Parlement
Bureau 1.30
Québec (Québec) G1A 1A4

Monsieur le Président,

Il nous fait plaisir de vous remettre le rapport du Comité de réflexion sur le travail des commissions qui a été mandaté, en décembre 1999, afin de dresser l'état de la situation quant au fonctionnement actuel des commissions, d'identifier les principales difficultés rencontrées dans l'exercice de leurs attributions et de suggérer quelques pistes de solution pour améliorer leur performance.

Le présent rapport se veut avant tout un document de réflexion à l'intention des présidents, des vice-présidents et des membres des dix commissions permanentes de l'Assemblée nationale.

Les conclusions et recommandations qu'il contient ont été adoptées à l'unanimité par les membres du Comité.

Veuillez agréer, Monsieur le Président, l'expression de nos sentiments distingués.

Le Vice-président de l'Assemblée nationale,

Claude Pinard

La présidente de la Commission des affaires sociales,

Monique Gagnon-Tremblay

Le président de la Commission de la culture,

Matthias Rioux

Le président de la Commission des finances publiques,

Sylvain Simard

Table des matières

AVANT-PROPOS 1

RELANCER LA RÉFORME 1

LES COMMISSIONS PARLEMENTAIRES : HIER, AUJOURD'HUI... ET DEMAIN 5

CONTEXTE ET ENJEUX 5

Les objectifs de 1984 5
Un bilan, dix ans après 7
Qu'en est-il aujourd'hui ? 9
Les défis stratégiques et les enjeux des commissions 17
Conclusion 29

SE DONNER LES MOYENS DE NOS AMBITIONS 31

QUELQUES PROPOSITIONS POUR REVITALISER LE TRAVAIL EN COMMISSION 31

La «Grande Commission» 31
L'autonomie nécessaire 34
Plus de temps et d'espace 39
Les sous-commissions 41
Les consultations publiques en commission 43
L'étude des projets de loi publics 48
L'étude des règlements existants 51
Les rapports des commissions 54
La reddition de comptes des ministères 56
Les ressources à la disposition des commissions 58
La qualification et la rémunération des membres des commissions 61

CONCLUSION 65

L'URGENCE D'AGIR 65

ANNEXE I - Exemple de normes encadrant l'examen des textes réglementaires par une commission parlementaire 69

ANNEXE II - Liste des propositions du comité de réflexion sur le travail des commissions 79

Avant-propos

Relancer la réforme

Le cadre de fonctionnement dans lequel oeuvrent les commissions parlementaires d'aujourd'hui date de mars 1984. À l'époque, les changements apportés à la composition, à la structure, aux pouvoirs et aux ressources des commissions étaient fort audacieux. À bien des égards, le modèle québécois des commissions parlementaires est encore à l'avant-garde des divers modes de fonctionnement parlementaire de type britannique. Du moins l'est-il toujours *sur papier*.

Pour l'essentiel, l'organisation du travail en commission parlementaire n'a guère évolué depuis 1984. Certains affirment même que cette organisation du travail, dans maints aspects, n'a pas changé du tout, *malgré* la réforme de 1984.

À l'époque, on avait voulu faire de la réforme parlementaire un processus continu. Pour diverses raisons, cet objectif n'a pas été réellement mis en application. Certes, divers changements ont été apportés par la suite au fonctionnement de l'Assemblée et de ses commissions, mais par à-coups, à la suite de pressions internes ou externes au milieu parlementaire.

Les parlementaires — et en particulier les membres des commissions — ont souvent été à l'origine des divers changements introduits depuis 1984. Il en est ainsi, par exemple, des multiples amendements apportés aux projets de loi afin d'inclure une «clause crépusculaire» permettant à une commission d'examiner le rapport de l'application d'une nouvelle loi cinq ans après son adoption. On pense également à la fameuse *Loi sur l'imputabilité des sous-ministres et des dirigeants d'organismes publics*, proposée et défendue par le député de Verdun,

M. Henri-François Gautrin, qui a assis le principe de la reddition de comptes administrative des sous-ministres et des dirigeants d'organismes publics devant les commissions parlementaires. Il en est de même de la création de la Commission de l'administration publique, en avril 1997, à la suite des pressions d'un groupe de députés ministériels, appuyés par l'opposition officielle [1].

La demande pour l'adaptation du travail des commissions n'est pas uniquement d'origine interne à l'Assemblée. Certains observateurs externes ont été fort critiques du travail législatif effectué en commission. C'est le cas notamment de l'ex-bâtonnier du Québec, M. Claude Masse, qui exprimait en avril 1997 son vif dépit quant au travail des commissions portant sur les projets de loi. «*Ceux qui pensent aller en commission parlementaire pour changer les choses s'illusionnent drôlement*», affirmait-il lors d'un colloque sur la réforme parlementaire [2].

Plus récemment, le Protecteur du citoyen écrivait dans son rapport à l'Assemblée[3], que les parlementaires n'interviennent pas en amont de la conception des réformes gouvernementales majeures et que leurs contrôles *a posteriori* ne sont pas efficaces pour prévenir, dès le départ, les dysfonctionnements découlant d'une loi. Il recommandait que les députés soient dotés de mécanismes et d'outils nécessaires pour exercer une surveillance plus complète et plus fonctionnelle des phases préparatoires de conception et d'implantation des réformes.

Aujourd'hui, un certain nombre de parlementaires, membres, vice-présidents et présidents de commissions, sentent le besoin de relancer le mouvement de réforme sous l'angle particulier du travail en commission. Ce besoin naît de l'insatisfaction causée par le rôle dévolu aux députés dans le travail des

---

1 La création d'une telle commission avait été également réclamée depuis de nombreuses années par le Vérificateur général du Québec.

2 « Réforme parlementaire. Les députés doivent s'exprimer librement ». *Le Journal du Barreau*. Volume 29, numéro 7. 15 avril 1997.

3 Protecteur du citoyen. *29e Rapport annuel 1998-1999*. Pages 32 à 34.

commissions et par la marge de manœuvre qui leur est laissée dans l'organisation, le déroulement et le suivi des mandats qui sont confiés aux commissions par l'Assemblée ou qu'elles ont entrepris de leur propre chef.

Le député de Matane et président de la Commission de la culture, M. Matthias Rioux, s'est fait le porte-parole de ce mouvement dans une lettre qu'il adressait, le 3 novembre 1999, au Président de l'Assemblée nationale. Il exprimait sa déception devant les résultats d'ensemble des commissions parlementaires qui, malgré quelques bons coups occasionnels, sont entravées dans leur travail par de multiples contraintes réglementaires et par un encadrement trop étroit des formations politiques.

Cette dernière initiative a amené le Président de l'Assemblée nationale à réunir, quelques semaines plus tard, l'ensemble des présidents et des vice-présidents des commissions parlementaires en vue de discuter de la question et d'examiner les mesures à prendre.

Au terme de cette réunion, il a été résolu de former un comité de réflexion sur le travail des commissions. Le comité a reçu le mandat de faire l'état de la situation quant aux difficultés éprouvées par les commissions à remplir leur travail et de réfléchir aux changements souhaités pour en améliorer le fonctionnement et la performance.

Le comité de réflexion est présidé par M. Claude Pinard, vice-président de l'Assemblée. Il est également composé de trois présidents de commissions permanentes : Mme Monique Gagnon-Tremblay, présidente de la Commission des affaires sociales, M. Matthias Rioux, président de la Commission de la culture, et M. Sylvain Simard, président de la Commission des finances publiques.

Le comité s'est réuni pendant plus d'une centaine d'heures, entre les mois de décembre 1999 et mai 2000. Les membres du comité se sont également déplacés à Ottawa pour mieux connaître le fonctionnement des comités parlementaires de la Chambre des communes et du Sénat.

Le présent rapport se veut un document de réflexion à l'intention des présidents et des vice-présidents de commission. Il vise à susciter un débat sur l'état actuel des choses et à proposer quelques pistes de changement susceptibles d'accroître l'efficacité et la visibilité du travail en commission. Il cherche également à donner aux commissions les moyens d'enrichir le débat parlementaire et à revaloriser concrètement le rôle de leurs membres afin de revitaliser l'intérêt qu'ils portent pour leurs fonctions.

Les commissions parlementaires : hier, aujourd'hui... et demain

Contexte et enjeux

Réfléchir à sa situation, c'est faire le point en rappelant d'où l'on est venu et en indiquant vers quelle destination on veut se diriger.

Le présent chapitre vise à faire le point sur la situation actuelle des commissions parlementaires en ce qui a trait à l'exercice de leur autonomie et leur initiative. Il cherche à cerner la problématique du fonctionnement actuel des commissions en vue d'en dégager les enjeux et à permettre ainsi aux parlementaires de discuter des orientations stratégiques à donner aux commissions en ce début de millénaire.

LES OBJECTIFS DE 1984

Retournons d'abord aux origines du cadre de fonctionnement actuel des commissions parlementaires.

La réforme parlementaire de 1984 visait quatre objectifs principaux :

- un meilleur équilibre entre les institutions démocratiques, c'est-à-dire entre l'exécutif et le législatif;
- une modernisation du fonctionnement de l'Assemblée et de ses commissions;
- un meilleur contrôle de l'exécutif et de l'administration publique;
- un meilleur contrôle des finances et des dépenses publiques.

Conformément à une volonté qui avait déjà été exprimée dans la *Loi sur l'Assemblée nationale* de 1982, la réforme privilégie le contrôle par l'Assemblée des dépenses publiques et des actes du gouvernement et de l'administration, de manière à mieux consacrer le principe de la séparation des pouvoirs législatif et exécutif.

Ces objectifs se traduisent par une modification en profondeur du travail en commission. La réforme en transforme tout d'abord la structure. Réduites en nombre, les commissions ont un champ de compétence sectoriel à l'intérieur duquel elles exercent un certain nombre de fonctions de législation, de consultation, de contrôle et d'initiative parlementaires.

Elles sont permanentes et autonomes quant à leur fonctionnement. Elles sont dorénavant dirigées par un président et un vice-président élus par leurs pairs, pour un terme de deux ans.

Avant 1984, la structure et la compétence des commissions parlementaires étaient calquées sur celles du gouvernement : à chaque ministre, « sa » commission. Ainsi, chacun d'eux était membre de plein droit de la commission chargée d'étudier les questions relatives aux affaires de son ministère.

Avec la réforme, les ministres ne sont plus membres d'office des commissions, sauf pour le temps d'un mandat, lorsque la motion adoptée par l'Assemblée l'indique, ou pour l'étude des projets de loi qu'ils ont présentés[4]. Dans toutes les autres circonstances où un ministre est appelé à participer aux travaux d'une commission, il le fait à titre de témoin. L'esprit de cette modification importante des usages parlementaires vise à mieux délimiter la distance nécessaire entre les organes législatif et exécutif de l'État.

---

4 *Règlement de l'Assemblée nationale*, articles 124 et 125.

De plus, les commissions sont dotées de nouveaux pouvoirs. En matière de législation, elles peuvent décider d'entendre des témoins avant d'entreprendre l'étude détaillée d'un projet de loi. En matière de contrôle, elles peuvent étudier les règlements et les projets de règlement; elles ont l'obligation d'examiner les orientations, les activités et la gestion d'au moins un organisme public par année; elles vérifient les engagements financiers dans leur domaine de compétence. Elles ont en outre le pouvoir d'entreprendre une étude de leur propre initiative sur toute question d'intérêt public relative à leur champ de compétence. Au terme de leurs travaux, les commissions peuvent déterminer les conclusions et les recommandations qu'elles souhaitent inclure dans le rapport qu'elles déposeront à l'Assemblée et qui fera par la suite l'objet d'un débat restreint à l'Assemblée.

Dans l'exécution de leurs mandats, les commissions peuvent se réunir lorsque l'Assemblée ne siège pas et tenir séance partout au Québec. Elles peuvent aussi former des sous-commissions, siéger à huis clos. Lors des consultations, elles peuvent choisir elles-mêmes les personnes et les organismes à entendre. Elles peuvent également, à certaines conditions, convoquer un ministre, mais, en contrepartie, elles doivent l'entendre lorsqu'il demande à s'exprimer sur une question qu'elles examinent.

UN BILAN, DIX ANS APRÈS

En 1995, un rapport est publié par le Secrétariat des commissions pour mesurer les résultats de la réforme auprès des commissions, dix ans après son adoption. Le bilan est sévère.

Au total, la marge d'initiative des commissions parlementaires représente à peine 5 % du total de leur charge de travail. En matière de surveillance d'organismes, l'obligation d'entendre au moins un organisme public par année n'a pas été respectée : moins d'une vingtaine d'organismes publics ont été scrutés en dix ans,

soit à peine 20 % de l'objectif fixé. Quant à l'examen des règlements, cette fonction a été presque totalement ignorée par les commissions. Enfin, la vérification des engagements financiers accumule des retards importants dans presque toutes les commissions.

De fait, la charge de travail des commissions n'a guère changé de ce qu'elle était avant la réforme : l'essentiel de leur travail est de procéder à des consultations publiques à la demande de l'Assemblée, d'étudier les projets de loi proposés par le gouvernement ou d'approuver les crédits budgétaires.

Autre raté de la réforme : la présence des ministres en commission n'a guère été réduite. En effet, dès le début de la mise en œuvre du nouveau règlement, le leader du gouvernement et tous ses successeurs, quelle que soit la formation politique majoritaire, ont fait en sorte de s'assurer que le ministre responsable soit membre de la commission pour la durée de l'examen d'un mandat de l'Assemblée. Il en a été ainsi, par exemple, de toutes les consultations publiques sur mandat de l'Assemblée, de l'étude des projets de loi d'intérêt privé, de nombreux mandats statutaires prévoyant la révision d'une loi cinq ans après son adoption. Plusieurs ministres ont même demandé et obtenu d'être membres d'une commission qui s'était donné un mandat d'initiative ou de surveillance d'organisme.

Quant aux pouvoirs des commissions de sélectionner des témoins, de formuler des recommandations, de former des sous-commissions ou de se déplacer au Québec, ils n'ont été utilisés qu'exceptionnellement.

Les auteurs de l'étude attribuaient les piètres résultats obtenus par la réforme à l'absence de pouvoir réel des députés par rapport à l'emprise exercée par leur parti et par l'exécutif. Cette emprise aurait pour effet d'émousser, à terme, l'intérêt que les députés peuvent avoir pour leurs fonctions en commission.

QU'EN EST-IL AUJOURD'HUI ?

En ayant recours aux mêmes indicateurs qu'en 1995, il est indéniable que des progrès significatifs ont été réalisés depuis par les commissions parlementaires.

Ainsi :

- Les commissions ont presque doublé en six ans le nombre de mandats d'initiative qu'elles avaient réalisés au cours des dix années précédentes, soit un total de 28 mandats depuis septembre 1994, contre 15 pour la période s'échelonnant entre 1984 et 1994. Toutefois, la durée moyenne des mandats est aujourd'hui plus courte, tandis que les commissions hésitent encore autant à exercer leur pouvoir de recommandation.
- Elles ont effectué 30 mandats de surveillance d'organismes aux cours des six dernières années, alors que ce nombre s'établit à 18 pour la période précédente.
- La création de la Commission de l'administration publique, en avril 1997, et sa constance à remplir ses fonctions ont fait en sorte que l'imputabilité des sous-ministres et des dirigeants d'organismes a véritablement pris son envol, que les engagements financiers sont vérifiés avec plus de régularité et que le Vérificateur général dispose d'une tribune permanente pour se faire entendre. Au cours des trois dernières années, la commission a déposé cinq rapports semestriels d'imputabilité à l'Assemblée, contenant un total de 106 recommandations.
- Le recours par les commissions aux agents de recherche de la Bibliothèque de l'Assemblée a crû d'une façon spectaculaire depuis quelques années. Alors qu'en 1994 on établissait à une personne-année la charge de travail effectué pour les commissions, elle est passée à 4,5 personnes-année en 1999-2000. Au cours de la dernière année, plus de 100 travaux différents ont été réalisés pour

les commissions, alors que ce nombre se chiffrait à une trentaine au cours des deux années antérieures, et deux fois moins auparavant.

Ces résultats quantitatifs globaux sont encourageants. Pour chacune des commissions, les résultats sont cependant plus mitigés. En effet, certaines commissions sont plus actives que d'autres qui n'exercent que peu ou prou leurs pouvoirs d'initiative et de contrôle.

Le bilan quantitatif ne doit pas non plus nous faire oublier qu'il dit peu de chose du contenu et de la portée des travaux des commissions. Au bout du compte, les commissions n'ont pas accru significativement le nombre de rapports de fond contenant les conclusions et les recommandations découlant de leurs travaux. Peu d'entre elles exercent un suivi de leurs travaux, de sorte qu'elles ne sont pas en mesure d'en connaître l'impact.

En outre, plusieurs commissions n'arrivent pas à s'acquitter des obligations que leur confèrent le *Règlement de l'Assemblée* ou la loi. Ainsi, la Commission des finances publiques a cessé, depuis plusieurs années, d'examiner trimestriellement la politique budgétaire et l'évolution des finances publiques. La Commission des institutions n'entend pas régulièrement le Protecteur du citoyen ni le Directeur général des élections. La Commission des affaires sociales connaît des difficultés multiples et récurrentes à entendre les régies régionales de la santé et des services sociaux conformément à la *Loi sur les services de santé et les services sociaux*. Il en est de même de la Commission de l'éducation en ce qui a trait aux universités.

Par ailleurs, en ce qui touche les consultations publiques tenues à la demande de l'Assemblée, l'organisation des travaux et la sélection des témoins échappent toujours totalement aux commissions en dépit des dispositions du règlement. C'est à peine si les présidents et les vice-présidents de commission sont informés des

ordres du jour convenus entre les cabinets politiques du gouvernement et de l'opposition.

Cela découle, à notre avis, du maintien de la présence systématique des ministres en commission, quel que soit le mandat que leur confie l'Assemblée.

Première conséquence de cette situation : le débat en commission parlementaire est dominé par le dialogue entre le ministre et le porte-parole de l'opposition, ou encore entre le ministre et les témoins invités par la commission. La participation de tous les autres membres de la commission s'en trouve marginalisée.

Autre conséquence : la présence et la participation d'un ministre en commission rendant le débat plus politique et, souvent, exagérément partisan. En raison des enjeux que cela soulève, les cabinets des ministres, des leaders et des whips parlementaires ont obtenu au fil des ans d'être informés de tous les aspects des travaux des commissions, ce qui les a amenés à s'immiscer dans l'organisation, le déroulement et le suivi de leurs séances.

Cela est visible non seulement dans l'organisation des mandats de l'Assemblée, mais aussi dans celle des mandats d'initiative et des mandats de surveillance d'organismes lorsqu'on estime que la question étudiée par une commission est potentiellement susceptible d'embarrasser le gouvernement.

Aujourd'hui, nous pensons que, malgré l'esprit de la réforme de 1984, c'est un véritable régime d'*hétéronomie* qui caractérise l'organisation des travaux de la plupart des commissions. Elles n'ont pas d'autonomie réelle, étant gouvernées de l'extérieur. Leur marge de manoeuvre est quasi nulle en regard des instructions provenant des leaders parlementaires et de leurs représentants. Cette immixtion des leaders parlementaires s'observe lorsque les commissions effectuent des mandats de l'Assemblée (et en particulier lors des consultations publiques en ce

qui touche la sélection des témoins et l'ordre du jour des séances), mais aussi dans l'organisation des mandats d'initiative lorsqu'il s'agit de choisir un organisme public à examiner, de fixer la date des séances, de décider des meilleurs moyens pour préparer les membres ou de se réunir pour formuler des conclusions ou des recommandations à inclure dans le rapport de la commission.

Enfin, et c'est à notre avis le plus préoccupant, la participation des députés au débat en commission parlementaire est toujours aussi faible. De fait, le ministre responsable de la question examinée et son vis-à-vis de l'opposition accaparent la presque totalité du temps de parole en commission lors de l'étude des projets de loi et des consultations publiques. La situation est à peine meilleure lors de l'étude des crédits budgétaires.

Ainsi, un relevé de la participation des membres des trois commissions qui ont siégé au cours de la semaine du 8 mai 2000 démontre que la place des députés qui ne sont ni ministres, ni porte-parole de l'opposition, est marginale dans le débat, puisqu'ils comptent pour moins de 10 % du temps de parole, alors qu'ils représentent 78 % des personnes présentes à la table de la commission.

Répartition du temps de parole par participant

Mandat	Porte-parole de l'opposition	Ministres	Autres
Étude détaillée	4 h 05	5 h 30	0 h 24
Consultation	3 h 47	3 h 52	1 h 21
Membres présents	11 %	11 %	78 %
Total	7 h 53 (41,5 %)	9 h 23 (49,4 %)	1 h 45 (9,7 %)

Source : Secrétariat des commissions

Pourquoi doit-il en être ainsi en toutes circonstances ? Est-ce en raison d'une discipline de parti rigide ? Du désintérêt des députés ? Ou n'est-ce pas plutôt le résultat d'une organisation du travail parlementaire qui ne tient pas compte des besoins et des intérêts des députés dits «ordinaires» ?

Il y a plus de vingt ans, Claude Forget écrivait, alors qu'il était dans l'opposition à la suite de la défaite électorale du Parti libéral en 1976, que le Parlement et les députés qui le composent faisaient l'objet d'un «benign neglect» (une bienveillante indifférence) de la part des membres du gouvernement, de l'appareil administratif, de la grande entreprise et des groupes de pression.

N'est-ce pas encore aujourd'hui ce que nous ressentons lorsque le gouvernement estime essentiel que le ministre soit systématiquement présent lorsqu'une commission consulte la population sur une question d'intérêt public ? Lorsqu'un groupe d'intérêts ne se présente en commission que pour s'adresser au ministre présent ? Ou lorsqu'un éditorialiste influent qualifie d'amateurisme le travail d'une commission parlementaire qui ose demander des comptes à certains dirigeants universitaires ? Ou encore lorsqu'une personnalité publique réclame une commission d'enquête indépendante plutôt qu'une commission parlementaire pour examiner une question environnementale épineuse ?

Et n'est-il pas désolant de constater que lorsqu'une commission dépose et diffuse un rapport contenant le fruit de son travail d'initiative ou de contrôle parlementaires, la plupart du temps celui-ci passe totalement inaperçu auprès des médias et, par conséquent, de la population, tandis que le gouvernement, les ministères et les organismes publics ne se sentent pas tenus d'y donner suite ?

Nous croyons que ces attitudes reflètent une lente mais indéniable érosion de la crédibilité des commissions parlementaires et, au-delà de ces dernières, une érosion du pouvoir législatif au regard de l'exécutif.

Dans cette optique et d'une façon plus fondamentale, ce questionnement a amené les membres du comité de réflexion à consacrer un nombre important d'heures à discuter des avantages et des inconvénients d'une limitation de la présence des ministres en commission.

On sait que, depuis de nombreuses années, les ministres ne sont plus membres d'office des commissions parlementaires dans la plupart des assemblées législatives de type britannique au Canada et à l'étranger. C'est le cas notamment de la Chambre des communes à Ottawa, de l'Assemblée législative ontarienne, de la Grande-Bretagne, de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande. C'est également la situation qui prévaut aux États-Unis et en France[5]. Lorsqu'un ministre participe aux travaux d'une commission, c'est à titre de témoin.

Cette réflexion a amené les membres du comité à se déplacer à Ottawa afin de discuter de la question avec des présidents et des membres des comités parlementaires de la Chambre des communes et du Sénat. Nous voulions vérifier quel est l'impact de l'exclusion systématique des ministres sur l'exercice des pouvoirs d'initiative et de contrôle des comités.

Il est indéniable que l'absence des ministres dans les travaux des comités parlementaires à Ottawa a amené ceux-ci à réaliser plus de mandats de leur propre chef. En premier lieu, nos homologues parlementaires fédéraux nous ont confirmé que les comités sont tout à fait libres de se saisir de toute question d'intérêt public dans leur champ de compétence. Il n'y a aucune pression ou immixtion de quelque ordre que ce soit dans la planification de leurs travaux.

Le secrétaire parlementaire[6] joue un rôle de premier plan au sein du comité et exerce une influence certaine sur le groupe ministériel, ce qui n'est d'ailleurs pas

---

5 Ces deux États ont toutefois un régime constitutionnel différent, de type présidentiel, qui consacre une séparation nette des pouvoirs exécutif et législatif, ce qui n'est pas le cas d'une régime parlementaire de type britannique.

6 Le secrétaire parlementaire est l'équivalent de notre adjoint parlementaire.

sans provoquer l'irritation de plusieurs[7]. Car c'est lui qui assure le lien entre les parlementaires et le ministère concerné par leurs travaux. Toutefois, l'envergure de son rôle dépend du ministre auquel il est rattaché. De plus, il est d'usage de procéder périodiquement au remplacement des secrétaires parlementaires afin de donner la chance à un plus grand nombre de députés de connaître une certaine expérience des fonctions exécutives.

De leur côté, les présidents de comité, à l'exception de deux[8], sont tous nommés par le gouvernement tandis que la durée de leur mandat n'est pas fixe, contrairement au Québec, ce qui les place dans une situation pour le moins précaire en présence des autorités de leur parti.

Certains députés se plaignent que les ministres ne sont pas assez souvent entendus en comité. Toutefois, dans leur esprit, il ne s'agit pas de revenir à une situation où le ministre domine le comité en étant membre de plein droit; ils devraient plutôt se rendre davantage disponibles pour répondre aux questions des députés.

Toutes proportions gardées, les comités parlementaires de la Chambre des communes effectuent un travail de contrôle et d'initiative considérable en regard de ce qui se fait au Québec. Ces comités n'hésitent pas à se saisir de questions d'actualité, souvent très controversées au plan politique. Il est d'usage courant que les comités publient, au terme de leurs travaux, des rapports contenant des recommandations. La pratique s'est toutefois répandue, depuis quelques années,

---

7 David Gamache Hutchison souligne que, sous le gouvernement Mulroney, on avait accepté que les secrétaires parlementaires ne puissent être membres que des comités qui oeuvrent dans des secteurs sans rapport avec leur portefeuille, suivant ainsi une recommandation du rapport McGrath de 1985. Toutefois, en 1991, le gouvernement a de nouveau permis aux secrétaires parlementaires de réintégrer les comités en raison de la place trop forte occupée par les porte-parole de l'opposition. En juin 1999, un député réformiste a déposé une motion visant à ce que les comités reviennent à la recommandation McGrath. «Les secrétaires parlementaires pendant la 1re session de la 36e législature», *Revue parlementaire canadienne*, Volume 23, no 1, printemps 2000, pp. 20-28.

8 La présidence du Comité des comptes publics revient d'office à un député de l'opposition officielle, de même que la co-présidence du Comité mixte sur l'examen de la réglementation.

que le rapport d'un comité contient, en annexe, l'opinion minoritaire des membres d'une ou de plusieurs formations politiques.

Malgré ses faiblesses, le modèle canadien nous semble comporter plus de liberté d'action et de parole pour les députés que ce que nous vivons au Québec. Cette liberté nous apparaît clairement liée à la limitation de la présence des ministres en comité, qui revalorise le rôle des députés, et en particulier celui des secrétaires parlementaires.

Nous pensons que l'Assemblée nationale aurait avantage à explorer cette voie et à considérer sérieusement la possibilité d'exclure la présence ministérielle dans certaines circonstances.

L'absence des ministres lors des consultations publiques sur mandat de l'Assemblée nous semble une voie à privilégier. N'est-il pas possible d'envisager que les membres d'une commission aient la responsabilité de consulter la population sans le parrainage d'un ministre ? Est-ce souhaitable qu'un ministre soit tenu, en toutes circonstances, d'être présent en commission parlementaire durant des semaines entières alors qu'il a d'autres obligations pressantes ?

Certes, un parlement comme celui d'Ottawa peut compter sur un bassin de parlementaires en nombre suffisant pour confier des responsabilités élargies à un certain nombre d'hommes et de femmes politiques, tout en maintenant l'équilibre des rapports de forces parlementaires. Cela dit, nous pensons que les quelque 90 députés qui sont membres des commissions de l'Assemblée nationale constituent un groupe assez nombreux pour que l'on puisse laisser jouer, à ceux d'entre eux qui se montrent intéressés, disponibles et impatients de mettre à contribution leur expertise professionnelle, un rôle plus significatif en commission. Ce n'est pas parce qu'un parlement est composé d'un nombre limité de députés qu'il ne doit pas y exister un minimum de séparation des pouvoirs.

Certains diront que les groupes et les citoyens se désintéresseront des consultations parlementaires s'ils n'ont pas accès aux membres du Conseil des ministres[9]. Pourtant, l'expérience des autres Parlements, dont celui d'Ottawa et de l'Ontario, est éloquente : les comités parlementaires entendent un nombre très important de groupes même si aucun ministre n'est présent. D'ailleurs, le gouvernement du Québec tient régulièrement, de son côté, ses propres consultations; le recours aux commissions de l'Assemblée nationale est simplement pour lui un instrument commode et moins coûteux. En y ayant recours, il bénéficie de surcroît de la représentativité, de la légitimité et de la publicité qui sont associées à l'institution parlementaire; le hic, c'est que cela se fasse en muselant et en marginalisant un trop grand nombre de députés.

Certes, il s'agit d'un changement de culture important. Nous croyons qu'à la longue, cette pratique entrera dans les moeurs de notre société et qu'il sera tout à fait naturel de s'adresser aux députés, et non plus seulement aux ministres, pour tenter de faire avancer les affaires publiques.

Comme parlementaires, nous nous devons, par respect pour nos fonctions et pour les citoyens qui nous ont élus, de nous interroger sérieusement non seulement sur le rôle et sur la contribution qui est attendue des députés en commission parlementaire, mais également sur la marge de manoeuvre et sur les moyens dont ils doivent disposer dans l'exercice de leurs fonctions.

LES DÉFIS STRATÉGIQUES ET LES ENJEUX DES COMMISSIONS

Les tendances lourdes auxquelles le Québec est confronté aujourd'hui soulèvent des enjeux de société majeurs. Il suffit de penser aux efforts importants d'adaptation et de modernisation que nous aurons à consentir comme société pour

---

[9] C'est notamment l'une des conclusions du colloque sur la réforme parlementaire organisé par le Barreau du Québec le 17 avril 1997.

relever le défi de la mondialisation des marchés et des nouvelles technologies de l'information et des communications. Il en est de même, d'une façon plus immédiate, des tendances démographiques au Québec et, entre autres, du vieillissement de la population et de ses impacts sur toutes les sphères de l'activité gouvernementale. Par ailleurs, l'appareil de l'État doit s'adapter à ce mouvement général, moderniser et alléger son fonctionnement, tout en dispensant à la population des services de qualité, en temps utile, et au moindre coût.

Les effets de ces transformations profondes de notre environnement immédiat méritent de faire l'objet d'un débat public approfondi et continu afin que les choix de société auxquels nous seront confrontés se fassent avec tout l'éclairage possible.

Or, en raison du développement des moyens de communication et des attentes grandissantes de la population en ce qui a trait à sa participation à la décision publique, nous sommes en présence d'une multiplication des lieux de débats publics. Avec les technologies d'aujourd'hui, le citoyen dispose de moyens inégalés de se renseigner sur les affaires publiques et sur les services publics, de faire connaître ses attentes et ses besoins envers l'État et, de plus en plus, d'interagir directement avec lui, notamment grâce au développement de l'Internet.

Jusqu'à maintenant, les commissions parlementaires ont été le principal lieu d'interface entre les parlementaires et les citoyens. Comme en témoigne l'importante participation des groupes et des citoyens, les consultations publiques en commission parlementaire sont jugées utiles et même nécessaires par la population, malgré leurs limites. Qu'en sera-t-il demain ?

Force nous est de constater que **le Parlement est de moins en moins le lieu des grands débats de société**. Des états généraux aux grands sommets et autres forums, il est indéniable qu'une tendance se dessine à ce que les choix stratégiques

pour le Québec soient discutés en d'autres lieux. Quels que soient les motifs politiques et les impératifs logistiques fondant ces choix, il n'en reste pas moins que le forum légitime de la représentation des intérêts, du débat public et de l'approbation des choix de société devrait revenir, en toute transparence et légitimité, à l'Assemblée nationale et à ses commissions parlementaires.

Autre constat se rapportant aux défis qui se présentent à nous : **les commissions parlementaires pourraient faire plus et, surtout, faire mieux**. Le nombre de sujets méritant d'être débattus sur la place publique ne manquent pas au Québec; il suffit d'ouvrir un journal à la page des opinions pour s'en convaincre. De plus, le gouvernement ne peut tout faire; il doit établir des priorités et y consacrer les énergies nécessaires. Il reste néanmoins de nombreuses questions et des problématiques qui pourraient être examinées dans une optique de prospective ou de préparation à une intervention gouvernementale à venir.

D'un autre côté, il reste tout le champ de la surveillance parlementaire des dépenses publiques et de l'administration gouvernementale qui, malgré les efforts récents, demeure encore sous-développé. Trop peu d'organismes publics ont eu jusqu'à maintenant de comptes à rendre périodiquement sur leurs orientations, leur gestion et leurs activités. Avec la mise en oeuvre de la réforme administrative, les ministères et les organismes obtiendront plus de souplesse de gestion en échange d'une plus grande imputabilité quant à leurs résultats. Le besoin d'une surveillance parlementaire élargie et plus pointue sera criant.

Il convient de se pencher un instant sur l'importance stratégique du contrôle parlementaire pour les commissions et l'Assemblée nationale. Des trois dimensions de la mission fondamentale de l'Assemblée que sont l'action de légiférer, celle de surveiller les actes du gouvernement, de ses ministères et de ses organismes, et celle de prendre position sur diverses questions d'intérêt public,

c'est assurément celle du contrôle parlementaire qui est la plus authentiquement caractéristique de l'apport des commissions parlementaires aux affaires de l'État.

Pour le citoyen — et pour le contribuable tout particulièrement —, le contrôle parlementaire constitue une valeur ajoutée. Il permet d'empêcher et même de prévenir les erreurs administratives et les abus de pouvoir, d'éviter le gaspillage des fonds publics ou la malversation administrative, d'amener l'appareil gouvernemental à bien préciser ses cibles et à mieux répondre aux attentes des citoyens. Investir dans le contrôle parlementaire, c'est faire en sorte que le citoyen en ait davantage pour son argent.

Contrairement à une idée reçue, ce n'est pas l'acte de légiférer qui caractérise les fonctions d'un député. Certes, il contribue par son appui ou sa critique à ce qu'un projet de loi soit conforme aux intérêts du plus grand nombre de citoyens et il lui arrive, à l'occasion, de le bonifier par des amendements. Mais il est indéniable que, de nos jours, le pouvoir d'initiative en matière législative appartient, pour l'essentiel, au gouvernement.

De fait, il est reconnu que l'intervention du député au processus de préparation d'un projet de loi est marginal. S'il intervient peu en amont, il en est de même en aval : il lui est très difficile de suivre la mise en oeuvre d'une loi si ce n'est à travers les échos de ses commettants.

En réalité, ce qui est demandé au bout du compte aux députés en matière de législation, c'est de consentir à l'adoption d'un projet de loi. Avant de donner ou de refuser ce consentement, il est du devoir des députés d'examiner l'opportunité du projet de loi et de vérifier en détail son contenu. Ce pouvoir de contrôle est dévolu à tous les députés. *Encore faudrait-il que ce consentement soit éclairé.*

Or, on peut raisonnablement douter que les membres des commissions qui ont à étudier les détails des projets de loi publics ou d'intérêt privé ont toute l'information nécessaire pour consentir à leur adoption. Ainsi, s'ils ne peuvent choisir librement les groupes et les experts à consulter, s'ils ne disposent pas d'un éclairage indépendant et de la documentation pertinente, comment peuvent-ils se prononcer en toute conscience ? Est-ce raisonnable de demander le consentement à l'adoption d'un projet de loi sans connaître de quelle façon le gouvernement prévoit l'appliquer ?

Faire mieux en matière de contrôle parlementaire, c'est d'abord consacrer plus de temps et d'efforts à la préparation des députés et, en particulier, des membres des commissions parlementaires. C'est aussi les outiller avec des analyses et des synthèses, des grilles d'analyse, des extraits de la documentation pertinente. C'est leur donner accès à une expertise indépendante. C'est leur donner le temps de parole suffisant pour être en mesure de questionner les aspects nébuleux, de vérifier des données, de tester des hypothèses. Faire mieux, pour les commissions, c'est aussi se prononcer à l'égard des questions qu'on leur a soumises ou qu'elles ont décidé d'explorer de leur propre chef. C'est faire en sorte qu'au minimum les témoignages recueillis fassent l'objet d'une synthèse dans le rapport qui donne suite à une consultation publique, de façon qu'ils ne soient pas simplement retranscrits, en vrac, dans le *Journal des débats*. Enfin, faire mieux, c'est chercher, formuler et recommander des solutions ou des actions pertinentes aux problèmes examinés, ainsi que d'en assurer plus tard le suivi en requérant les réactions des personnes et des organismes interpellés par la commission, ou en exigeant des comptes des entités imputables.

Oui, mais comment faire plus et faire mieux alors que les députés ont l'impression de manquer de temps et d'être débordés de toutes parts par leurs obligations parlementaires non seulement à l'Assemblée, mais en commission, dans leur bureau de comté et durant leurs quelques heures de temps libre ?

C'est que **l'organisation du travail parlementaire ne laisse pas un temps suffisant pour les travaux d'initiative et de contrôle**. De fait, le travail des commissions parlementaires est en presque totalité accaparé par les mandats que leur confie l'Assemblée, par l'entremise du leader du gouvernement. Ce dernier donne priorité au programme législatif et budgétaire dans la planification du travail des commissions, et il est tout à fait naturel qu'il en soit ainsi. De son côté, le premier rôle de l'opposition est de prendre position à l'égard des initiatives gouvernementales; il est donc impérieux pour elle de s'y consacrer en priorité. C'est une réalité qui est d'ailleurs inscrite dans le *Règlement de l'Assemblée*, puisque les séances des commissions convoquées par le leader du gouvernement ont préséance sur tous leurs autres travaux.

Le problème croît du fait que la demande gouvernementale pour le travail en commission ne cesse d'augmenter, aussi bien lorsque l'Assemblée siège que lorsqu'elle ne siège pas. Or, le nombre de commissions pouvant siéger simultanément est limité à trois lorsque l'Assemblée siège, et à quatre lorsque l'Assemblée ne siège pas.

Voulant se garder une marge de manoeuvre pour réaliser son programme, le leader du gouvernement tend à conserver pour lui tout l'espace de temps disponible pour les commissions. Bien sûr, les présidents de commission peuvent convoquer leur commission en tout temps pour des mandats relevant de leur autonomie, mais ils risquent de voir leurs séances annulées ou reportées en raison de la réalisation d'un mandat prioritaire. Les commissions acceptent donc de négocier des concessions avec le leader du gouvernement afin de s'assurer des dates de séances nécessaires à la réalisation de leurs mandats d'initiative ou de contrôle. En soi, cette situation est dérangeante, car elle confère un pouvoir discrétionnaire au représentant du gouvernement, alors qu'on devrait s'attendre à un minimum de liberté d'action pour que les commissions puissent réaliser leurs mandats.

On rétorque souvent que les séances des commissions qui découlent de mandats de l'Assemblée se concentrent habituellement sur les mardis, mercredis et jeudis, laissant ainsi les lundis et les vendredis disponibles pour le travail d'initiative et de contrôle. Il est vrai que le Règlement permet aux commissions de siéger les lundis après-midi et les vendredis matin. Cependant, chacun sait que la journée du lundi est dévolue par tous les députés au travail de circonscription, et une seule journée, c'est déjà bien peu. Par ailleurs, penser qu'un travail sérieux et approfondi d'initiative ou de contrôle puisse se faire en une suite décousue de demi-journées relève au mieux d'une méconnaissance du travail parlementaire.

Il est donc impératif d'assouplir les contraintes réduisant la capacité de siéger des commissions en vue de leur donner le temps nécessaire pour remplir leurs mandats d'initiative et de contrôle[10].

Par ailleurs, **la répartition de la charge de travail des députés n'est pas optimale** lorsqu'ils participent à des travaux d'initiative et de contrôle. Contrairement à ce qui prévaut pour les mandats de l'Assemblée dont l'organisation est assurée par les whips parlementaires, les commissions ne prennent pas la peine, pour leur travail d'initiative et de contrôle, de répartir les tâches entre leurs membres afin de s'assurer que ce sont les députés les plus intéressés qui participent à leurs travaux. Il n'est donc pas étonnant que les mandats d'initiative et de contrôle soient perçus par certains comme une surcharge de travail qui ne vaut pas l'investissement exigé en temps et en énergie.

Pourtant, les commissions disposent déjà des moyens pour effectuer une spécialisation de leurs membres et alléger ainsi leurs tâches : la règle du quorum et le recours aux sous-commissions. Les présidents et les vice-présidents des commissions peuvent jouer un rôle très important à cet égard en identifiant et en

---

[10] Il est significatif d'observer qu'à Ottawa, il n'y a aucune limite réglementaire quant au nombre de comités pouvant siéger simultanément, sinon la disponibilité des salles.

soutenant un groupe particulier de députés pour la réalisation d'un mandat précis. Il n'y a rien qui justifie que tous les membres d'une commission se croient obligés de participer à chacun des mandats qu'elle se donne. Cela est même contre-productif.

Redevenir un lieu significatif de débat public, faire plus et faire mieux, revoir l'organisation du travail parlementaire, c'est essentiel. Mais encore faut-il que les commissions aient les moyens de leurs ambitions. Or, **les commissions sont mal outillées pour réaliser leurs mandats**.

En effet, nous estimons que les commissions ne disposent pas d'un soutien suffisant pour remplir adéquatement leurs besoins en recherche et documentation. Même si l'on a vu le personnel du service de recherche s'accroître depuis la dernière année, l'affectation du personnel nécessaire et surtout la stabilité de celui-ci est un processus qui est toujours aussi difficile que frustrant.

Les agents de recherche ne sont affectés que pour un temps aux travaux d'une commission, sans y être rattachés en permanence. Cela fait en sorte que le service de recherche est en position réactive à l'égard des commissions : on attend les commandes. Or, un travail plus suivi et continu des commissions parlementaires en matière d'initiative et de contrôle nécessite une approche plus proactive, de façon à les alimenter constamment de pistes de réflexion, de projets de mandats, ou tout simplement de la documentation et des analyses nécessaires à une bonne préparation des travaux.

Bien que chaque commission dispose d'un secrétaire attitré, celui-ci est la plupart du temps absorbé par la logistique des mandats de la commission et par tout le travail administratif qui découle de l'organisation, du déroulement et du suivi des séances de sa commission. Ce travail, surtout s'il découle de l'exécution du niveau souhaité de travail d'initiative et de contrôle, occupe une personne à plein temps.

Même s'il est appelé occasionnellement à participer au travail de recherche, le secrétaire ne dispose habituellement pas du recul et de la quiétude nécessaires pour s'investir dans un travail de recherche approfondie[11].

En ce qui touche les ressources financières, un budget identique de 10 000 $ est actuellement alloué à chacune des commissions afin de pourvoir à ses besoins supplémentaires de recherche ou de documentation, de même que pour défrayer ses déplacements. Pour avoir accès à des sommes additionnelles, une commission doit adresser une demande motivée à la Commission de l'Assemblée nationale ou à son comité directeur qui est composé du Président de l'Assemblée et des deux leaders parlementaires.

Depuis quelque temps, le Bureau de l'Assemblée alloue annuellement un budget de 100 000 $ pour les besoins des commissions. Bon an mal an, les commissions ne dépensent guère plus au total que la moitié de cette somme[12]. Cette situation s'explique par le fait que les commissions ne sont pas toutes aussi actives les unes que les autres au cours d'une même année financière : certaines dépenseront tout leur budget et même plus, d'autres ne toucheront pas aux sommes qui sont à leur disposition.

Or, nous estimons qu'un budget de 10 000 $ par commission est un montant nettement insuffisant pour couvrir les dépenses d'une commission qui est le moindrement active et qui exerce pleinement ses pouvoirs d'initiative et de contrôle. Un seul appel aux services d'un expert et voilà le montant envolé. Il suffit de quelques déplacements d'un nombre limité des membres d'une

---

11 À Ottawa, 23 greffiers et 43 attachés de recherche de la Bibliothèque du Parlement sont affectés sur une base permanente aux travaux des comités. En moyenne, chaque comité dispose de 1,5 recherchiste.

12 Les comités de la Chambre des communes du Canada ont dépensé 1 657 086 $ pour l'année financière 1999-2000. De ce montant, 50,6 % des dépenses sont reliées aux multiples déplacements des comités à travers le Canada, et un autre 23 % concerne l'indemnisation des témoins. Les autres dépenses ont trait à la publication des rapports (5,7 %), aux contrats pour services professionnels (5 %), aux vidéo-conférences (1,9 %) et aux dépenses diverses (13,5 %).

commission, pour participer à des conférences ou des colloques leur permettant d'acquérir des connaissances et des habiletés dans leur secteur d'activité, que voilà le budget sérieusement grevé.

Nous ne pensons pas que le montant de 100 000 $ qui est octroyé globalement aux commissions soit actuellement insuffisant. Par contre, le seuil fixé à 10 000 $ pour les dépenses courantes des commissions est un frein certain à l'exercice de l'initiative et au contrôle des commissions [13].

De plus, l'autorisation nécessaire des leaders parlementaires pour des dépenses excédentaires est perçue par plusieurs comme une ingérence indue des représentants des formations politiques dans ce qui relève de l'autonomie des commissions. Plusieurs commissions renonceront à un mandat d'initiative si elles savent que, pour s'engager dans une démarche d'envergure, elles auront besoin de l'aval des autorités politiques qui poursuivent des buts et qui ont des priorités souvent peu conciliables aux leurs.

Cela ne veut pas dire qu'il ne doit pas y avoir un contrôle sur les dépenses des commissions, mais la Commission de l'Assemblée nationale et son comité directeur ne sont pas les instances appropriées.

Il est impératif que les commissions disposent des ressources humaines, financières, matérielles et informationnelles nécessaires, et en quantité suffisante, pour leur permettre d'exercer pleinement et librement leurs pouvoirs d'initiative et de contrôle au moment où elles décident de les exercer.

---

[13] D'ailleurs, il s'agit aussi d'une simple question de cohérence : comment expliquer qu'un règlement du Bureau de l'Assemblée nationale autorise les commissions à dépenser des sommes sans appel d'offres jusqu'à concurrence de 25 000 $, alors qu'on les contraint à un budget deux fois moins élevé ?

Enfin, nous devons bien admettre que **le travail effectué en commission n'est pas reconnu à sa juste valeur**. Il n'a pas toute la visibilité qu'il mérite, tandis que les députés qui y participent n'en retirent à peu près aucune reconnaissance morale — et encore moins tangible — pour toutes les heures qu'ils y consacrent.

À l'exception de quelques références aux déclarations faites par un ministre, par un porte-parole de l'opposition ou par un groupe jugé important par le journaliste assigné à une consultation en commission, les travaux des commissions sont peu visibles dans les médias.

Certes, la télédiffusion récente des séances des commissions a permis de combler un peu cette lacune. Mais il faut remarquer que ce sont principalement les travaux jugés prioritaires par le gouvernement qui font l'objet d'une télédiffusion. En général, les travaux d'initiative et de contrôle des commissions ne sont télédiffusés que lorsque le gouvernement leur laisse la place.

En principe, la politique de télédiffusion des séances des commissions est neutre, puisque le choix de la commission dont les délibérations seront captées et télédiffusées est lié à la salle dans laquelle les travaux ont lieu. L'ordre de priorité est le suivant : salle du Conseil législatif, salle Papineau, salle LaFontaine. Cependant, comme les séances de commissions convoquées par le leader du gouvernement ont priorité sur les travaux d'initiative et de contrôle, la télédiffusion des séances est en réalité une prérogative du gouvernement. Il y aurait lieu de songer à revoir la politique de télédiffusion des séances des commissions parlementaires afin de réserver un espace de visibilité pour leurs travaux d'initiative et de contrôle. Les présidents et les vice-présidents de commission pourraient d'ailleurs intégrer cette dimension dans la planification de leurs travaux et intervenir auprès de la présidence de l'Assemblée pour faire en sorte que les mandats qu'ils jugent les plus significatifs soient inclus dans le programme de télédiffusion des débats parlementaires.

En ce qui a trait au site internet de l'Assemblée nationale, le travail des commissions y occupe une bonne place. Toutefois, il n'est pas toujours facile pour le citoyen de s'y retrouver car les onze commissions y sont regroupées. Pourquoi ne pas songer à ce que chaque commission ait sa propre page web à l'intérieur du site de l'Assemblée ? Les commissions auraient ainsi la possibilité d'attirer l'attention des internautes sur certains mandats, de mettre en valeur leurs rapports, de créer des liens avec d'autres sites. Pourquoi ne pas aussi expérimenter de nouvelles formes d'interaction avec les citoyens et les groupes en créant des forums de discussion reliés à des mandats particuliers ? Cela donnerait un nouveau moyen aux citoyens de participer au débat parlementaire tout en procurant aux commissions un outil de consultation supplémentaire. Nous savons que le président de la Commission des institutions et député de Portneuf, M. Roger Bertrand, s'est fait le promoteur de cette idée qui est des plus attrayantes pour le rayonnement des activités des commissions parlementaires.

Enfin, on ne peut discuter de la revalorisation du travail des commissions parlementaires sans aborder la question de la rémunération des députés. C'est un sujet difficile, impopulaire et presque tabou, qui se heurte aux préjugés solidement ancrés chez plusieurs quant aux présumés «privilèges» des parlementaires.

Le repositionnement stratégique vers un plus grand contrôle parlementaire, tel que suggéré dans le présent document de réflexion, représente incontestablement un accroissement substantiel de la charge de travail des membres des commissions. Le mode de rémunération actuel ne constitue en aucune façon une incitation pour les députés à consacrer plus de temps et d'énergies à un travail qui n'est pas nécessairement «rentable», autant sur le plan politique que sur le plan familial, ou même personnel.

Ne peut-on pas trouver une formule de rémunération des députés qui soit convenable et équitable afin de reconnaître à sa juste valeur le travail effectué en

commission ? Ne pourrait-on pas trouver une forme de rétribution pour le travail d'initiative et de contrôle parlementaires ?

CONCLUSION

Des progrès intéressants ont été accomplis depuis quelques années. Les commissions sont sur la bonne voie puisqu'elles ont accru leurs activités autonomes et qu'elles exercent davantage leurs pouvoirs d'initiative et de contrôle.

Mais cette tendance est encore trop récente et embryonnaire pour que nous la laissions sur sa lancée sans prendre le soin de la consolider.

Il faudra même, à notre avis, aller plus loin pour revivifier l'esprit de la réforme de 1984. C'est pourquoi le chapitre qui suit énonce un certain nombre de propositions visant à ce que les commissions deviennent un lieu de travail encore plus intéressant et stimulant pour les députés.

Se donner les moyens de nos ambitions

Quelques propositions pour revitaliser le travail en commission

Dans le but de rendre plus intéressant et plus stimulant le travail en commission parlementaire, le comité s'est donné les sept chantiers de réflexion suivants :

- constituer un forum parlementaire pour les grands débats de société;
- recouvrer l'autonomie nécessaire à l'exercice de l'initiative et du contrôle parlementaires;
- dégager du temps et de l'espace;
- moderniser certains processus en commission;
- adapter le fonctionnement des commissions aux nouvelles exigences de reddition de comptes;
- disposer de ressources suffisantes et stables;
- rémunérer convenablement les députés.

La «Grande Commission»

Si l'on veut que le Parlement redevienne le lieu par excellence des grands débats de société, il importe de trouver une formule qui se démarque de celles auxquelles nous sommes habitués.

Les parlementaires n'ont pas de forum où ils peuvent débattre entre eux d'une grande question d'intérêt pour l'ensemble de la société, avec un esprit de corps, sans considération pour la «ligne de parti».

Par ailleurs, les commissions parlementaires ont de la difficulté à débattre de ces questions en se donnant des mandats d'initiative. Souvent, la question retenue déborde leur champ de compétence. Ou alors c'est que le programme de travail dont elles ont été chargées ne leur laisse aucun temps pour débattre d'une question d'une telle envergure.

Pourtant, il existe un certain nombre de grandes questions d'intérêt public qui mériteraient d'être débattues chaque année par les parlementaires, en dehors des initiatives gouvernementales ou des préoccupations de l'opposition.

L'idée que nous mettons de l'avant consiste à mobiliser, chaque année, l'ensemble des commissions parlementaires afin qu'elles entreprennent de concert un vaste mandat d'initiative prioritaire au regard de leurs autres activités autonomes, et qui conduirait, à l'automne, à la tenue d'une séance spéciale à l'Assemblée nationale.

Le caractère extraordinaire de la démarche serait susceptible de susciter chez les députés un intérêt nouveau pour les mandats d'initiative et d'attirer l'attention des médias. La simultanéité de la démarche produirait, pensons-nous, une certaine émulation entre les commissions qui chercheraient naturellement à apporter une contribution originale au débat.

En vue d'assurer l'efficacité de la démarche et la crédibilité de l'exercice, des amendements seraient apportés au *Règlement de l'Assemblée* afin d'établir une procédure s'apparentant à ce qui suit :

Proposition 1 – Constituer une Grande Commission

1.1 Au mois de février de chaque année, le Président de l'Assemblée nationale convoque une conférence des présidents et vice-présidents des commissions permanentes.

1.2 La conférence des présidents et des vice-présidents détermine le thème général qui constituera un mandat d'initiative général pour l'ensemble des commissions au cours de l'année et qui fera l'objet d'un débat spécial lors d'une séance à l'Assemblée au cours de l'automne suivant.

1.3 Une conférence de presse présidée par le Président de l'Assemblée nationale, accompagné des présidents et des vice-présidents des commissions, rend public le thème retenu et explique la démarche des commissions.

1.4 Chaque comité directeur prépare un plan de travail et le soumet à la commission en vue de déterminer comment et sous quel angle celle-ci s'acquittera de son mandat.

1.5 Une nouvelle conférence des présidents et vice-présidents est convoquée par le Président de l'Assemblée nationale pour recevoir les thèmes sectoriels et planifier la suite des choses.

1.6 Les commissions sectorielles conduisent leurs travaux — par la voie d'une sous-commission, s'il y a lieu — et rédigent leur rapport.

1.7 Une autre conférence des présidents et des vice-présidents est convoquée par le Président de l'Assemblée nationale afin de recevoir les rapports sectoriels et de convenir du rapport global.

1.8 Le rapport global est transmis à chacun des membres du Conseil des ministres.

1.9 Une réponse est exigée de chaque ministre concerné par le rapport global dans un délai raisonnable mais préalablement fixé.

1.10 Chaque comité directeur voit à la préparation des questions à transmettre aux ministres en prévision du débat spécial en séance plénière à l'Assemblée.

1.11 Les questions sont transmises aux ministres dans un délai minimal précédant la séance spéciale de l'Assemblée.

1.12 Au mois d'octobre de chaque année, le Président de l'Assemblée nationale convoque une séance spéciale de l'Assemblée nationale afin de tenir une plénière sur le rapport global des commissions.

1.13 Le Président de l'Assemblée nationale dirige la séance spéciale et partage le temps de parole de sorte que chaque commission ait le loisir d'exposer le résultat de ses travaux et d'entendre les réactions des ministres concernés.

Le comité de réflexion est d'avis que la tenue d'une séance spéciale de l'Assemblée par année ne saurait nuire à la réalisation du programme législatif et budgétaire. En revanche, elle fournirait une occasion unique aux parlementaires de se prononcer sur une grande question d'intérêt public.

Cet événement contribuerait par ailleurs à la réalisation de la mission de l'Assemblée nationale en marquant une plus grande distance entre les pouvoirs législatif et exécutif. Un tel débat à l'Assemblée nationale serait révélateur des pouvoirs du législatif en regard de ceux de l'exécutif.

Le défi sera de trouver à chaque année un sujet suffisamment englobant pour mobiliser un grand nombre de commissions. Nous croyons qu'une telle démarche entraînera un brassage d'idées intéressantes en assez grand nombre pour faire émerger le thème du grand débat parlementaire.

L'AUTONOMIE NÉCESSAIRE

L'exécutif est omniprésent dans les travaux parlementaires. Nous avons vu que les ministres ont habituellement tendance à se sentir interpellés par les travaux de toute commission qui œuvre dans le domaine d'activité de leur ministère. D'un

autre côté, cette attitude se reflète chez les porte-parole de l'opposition qui, à titre d'interlocuteurs parlementaires privilégiés des ministres, tiennent naturellement à défendre le point de vue de l'opposition.

En raison de la présence du ministre, le débat en commission est polarisé entre deux personnes. Nous proposons d'accroître la participation des autres membres des commissions en identifiant quelques mandats au cours desquels la présence des ministres serait inopportune, et d'autres où elle serait facultative.

Nous sommes convaincus qu'en dehors de circonstances exceptionnelles[14] le ministre n'a pas sa place comme membre d'une commission lorsque celle-ci procède à des consultations publiques, quelle que soit l'origine du mandat. Le ministre devrait être entendu au début des auditions publiques, afin d'exposer les grandes lignes de son projet, le cas échéant, ou pour évoquer les orientations gouvernementales sur le sujet étudié par la commission. Il devrait aussi être obligatoirement entendu à la fin des auditions publiques, afin de partager avec les membres de la commission les conclusions découlant des auditions. Règle générale, le ministre serait donc non plus un membre, mais un témoin devant la commission. Il serait un témoin privilégié cependant, puisqu'il aurait le loisir d'ouvrir et de clore les délibérations.

Nous croyons que cette façon de faire revaloriserait nettement les fonctions de tous les membres des commissions, tout en atténuant la perception, chez certains groupes, qu'il n'ont pas accès aux véritables décideurs.

---

[14] L'exception pourrait être signifiée par une motion de dérogation à la règle générale.

Par ailleurs, lorsqu'une commission étudie un projet de loi public de nature technique[15], le ministre ne serait plus tenu d'être présent tout au long de l'étude détaillée. Un adjoint parlementaire pourrait assurer, au besoin, le lien entre la commission et le ministère. Cependant, le ministre serait tenu d'être présent au début des travaux de la commission ainsi qu'à son terme, pour les mêmes raisons que celles évoquées antérieurement.

Nous pensons que, si cette expérience est concluante, les ministres se sentiront moins tenus d'être constamment présents en commission et que les membres de ces dernières seront plus à l'aise de débattre librement des projets de loi.

Proposition 2 – Réduire la présence des ministres en commission

2.1 Lorsqu'une commission procède à des consultations générales ou particulières à la demande de l'Assemblée, ou en vertu d'une disposition législative ou réglementaire qui lui en confère l'obligation, le ministre responsable du secteur touché par le sujet examiné ne devrait pas avoir le statut de membre de ladite commission.

Malgré le premier alinéa, la commission saisie d'un tel mandat devrait entendre le ministre concerné au début et au terme de la consultation.

2.2 Lorsqu'une commission procède à l'étude détaillée d'un projet de loi de nature technique, le ministre serait tenu d'être présent à l'ouverture et au terme des travaux de la commission, mais non durant toutes les séances.

---

[15] Les projets de loi de nature fiscale et ceux qui corrigent des aspects mineurs de la législation actuelle sont des exemples de mandats qui ne nécessiteraient pas la présence constante du ministre en commission.

En l'absence du ministre, son adjoint parlementaire pourrait exercer ses fonctions en commission.

Nous avons vu que la présence systématique des ministres en commission avait conduit les cabinets ministériels, les leaders et les whips parlementaires à s'immiscer dans les moindres aspects de l'organisation, du déroulement et du suivi des séances. Court-circuitées par les cabinets politiques, les commissions n'ont pas le loisir de décider des moyens qui leur sont nécessaires pour bien se préparer à la réalisation de leurs mandats ni de formuler les conclusions et les recommandations à inclure dans le rapport de leurs travaux.

Les présidents et les vice-présidents doivent veiller à protéger l'autonomie de leur commission en associant les parlementaires à la prise de décision concernant l'organisation des travaux. En ce sens, la commission ou, par délégation, son comité directeur doit redevenir le lieu de la prise de décision en ce qui concerne l'organisation, le déroulement et le suivi des travaux.

Par ailleurs, il est anormal que la règle qui limite le nombre de commissions pouvant siéger simultanément empêche les commission de se réunir en séance de travail pour planifier et organiser leurs travaux, ou pour y donner suite. Plus de souplesse est requise à cet égard.

En mai 1999, une entente entre les groupes parlementaires est survenue afin d'éliminer certaines contraintes gênant les déplacements des membres des commissions lorsqu'ils désirent participer à une activité de représentation ou de formation, approuvée par le comité directeur de la commission, et qui se tient à l'extérieur des édifices parlementaires. La proposition visait essentiellement à soustraire un tel déplacement de l'autorisation préalable de la Commission de l'Assemblée nationale ou de son comité directeur. Cette contrainte, qui rend

difficile la participation à des colloques et des conférences, est perçue comme un irritant majeur par les membres des commissions parlementaires et comme une ingérence indue des leaders parlementaires dans l'exercice légitime de l'autonomie parlementaire.

Malgré l'entente du printemps dernier, aucune modification n'a été apportée aux règles de procédure concernant les déplacements des commissions. Il convient de corriger la situation le plus rapidement possible.

Proposition 3 – Affirmer l'autonomie de la commission

3.1 Lorsqu'une commission remplit un mandat à la demande de l'Assemblée, le comité directeur devrait être le lieu de la prise de décision pour tout ce qui concerne l'organisation, le bon déroulement et le suivi de ses travaux, à l'exception de la détermination de la date et du lieu des séances publiques qui est du ressort du leader du gouvernement.

3.2 Lorsqu'une commission remplit un mandat de sa propre initiative, le comité directeur ne devrait accepter aucune ingérence ou immixtion dans la prise de décision concernant l'organisation des travaux.

3.3 Le comité directeur devrait présenter à la commission, à chaque automne, un plan de travail comprenant des propositions concrètes de mandats d'initiative et de contrôle parlementaires.

3.4 L'accès aux séances de travail devrait être réservé aux membres et au personnel de la commission. Il en va de même pour la circulation des documents.

3.5 L'article 145 du Règlement devrait être modifié afin que les séances de travail ne comptent plus dans le nombre de commissions pouvant siéger simultanément.

3.6 L'article 116, paragraphe 3°, du *Règlement de l'Assemblée* et l'article 1er des Règles de fonctionnement concernant les commissions devraient être modifiés pour que l'autorisation préalable de la

Commission de l'Assemblée nationale ou de son comité directeur nécessaire aux déplacements de commissions ne soit requise que pour les séances tenues à l'extérieur des édifices parlementaires, et non pour les déplacements qui ne sont pas des séances.

PLUS DE TEMPS ET D'ESPACE

Le programme de travail des commissions est dominé par l'agenda du leader du gouvernement. Plusieurs mandats d'initiative ou de contrôle doivent être reportés ou déplacés, sinon annulés, en raison des mandats prioritaires déterminés par le leader du gouvernement.

Les contraintes relatives au nombre de commissions pouvant siéger simultanément et au nombre de salles disponibles compromettent la planification et la tenue régulière de séances d'initiative et de contrôle parlementaires. Or, il est impératif que l'Assemblée nationale dégage plus de temps pour ce type de travail.

Nous estimons que le nombre de jours prévus au calendrier parlementaire et le nombre global de députés disponibles pour siéger à l'Assemblée et en commission sont suffisants pour permettre d'augmenter d'une commission le nombre maximal de commissions habilitées à siéger simultanément en session et hors session. Cela est encore plus vrai depuis que les règles gouvernant la composition des commissions et le quorum ont été assouplies en réduisant le nombre de députés devant être présents en commission.

En effet, dans l'hypothèse où cinq commissions seraient amenées à siéger simultanément hors session, le nombre maximal de députés concernés serait de 50 sur un total approximatif de 90 membres des commissions. En respectant le quorum des commissions, le nombre minimal serait de 20 députés. En période de

session, la fourchette s'établirait entre 40 députés (nombre maximal) et 16 (nombre minimal). Cela indique qu'une telle hypothèse ne réduirait pas exagérément la disponibilité d'ensemble des députés.

Toutefois, afin de favoriser l'exercice du pouvoir d'initiative et de contrôle, la commission supplémentaire que nous proposons ne pourrait remplir que des mandats découlant de son initiative et non des mandats de l'Assemblée.

Comme l'Assemblée nationale ne dispose actuellement que de quatre salles de commission, une nouvelle salle devra éventuellement être aménagée avec tout l'équipement et le personnel nécessaires. Nous croyons que le coût de ce réaménagement se justifie en regard de l'accroissement des activités d'initiative et de contrôle. Puisque le nombre de salles est actuellement suffisant pour accueillir une commission supplémentaire en période de session et que c'est en cette période que le besoin est davantage ressenti, il serait sans doute sage d'attendre de voir comment la tendance se dessine en période d'intersession avant d'aménager une cinquième salle.

Proposition 4 – Dégager du temps et de l'espace

4.1 Les articles 145 à 147 du Règlement devraient être modifiés pour porter de trois à quatre le nombre de commissions pouvant se réunir simultanément lorsque l'Assemblée siège, et de quatre à cinq commissions lorsqu'elle ne siège pas.

Toutefois, le leader du gouvernement ne pourrait convoquer plus de trois commissions pour faire l'étude d'un mandat de l'Assemblée lorsque celle-ci tient séance, et quatre commissions durant l'intersession.

4.2 L'Assemblée nationale devrait évaluer l'opportunité d'aménager une cinquième salle de commission afin de répondre aux besoins de siéger des commissions durant l'intersession.

LES SOUS-COMMISSIONS

Pour justement dégager du temps et faciliter la réalisation simultanée d'un nombre multiple d'activités, les commissions auraient tout avantage à avoir recours plus souvent aux sous-commissions. Cette possibilité existe depuis 1984, mais les commissions ne l'ont pas utilisée, soit parce que le mécanisme de formation des sous-commissions est lourd — il exige une décision à la double majorité — soit par simple méconnaissance de son existence. Certains diront aussi qu'ils sont mal à l'aise devant le fait d'«exclure» certains députés pour l'exercice de fonctions particulières. Pourtant, les règles générales des commissions s'appliquent aux sous-commissions : rien n'empêche les remplacements, ni la possibilité de demander le consentement pour participer aux travaux.

En fait, l'utilisation d'une sous-commission comporte de nombreux avantages. Elle constitue une soupape pour que la commission poursuive ses travaux prioritaires sans être engorgée par ses autres obligations. Elle favorise la participation des députés les plus intéressés par le mandat sous étude. Étant moins nombreux, les membres d'une sous-commission ont l'occasion de faire un travail plus approfondi.

Enfin — et c'est là son plus grand avantage, à notre avis — il est possible d'utiliser la formule de la sous-commission afin de spécialiser un petit nombre de députés dans certaines fonctions plus techniques. L'expérience de la Commission de l'administration publique a montré, depuis trois ans, que la spécialisation d'un nombre de députés dans l'exercice de fonctions précises accroît leur participation

et leur intérêt pour les mandats effectués. Pourquoi ne pas s'en inspirer pour la réalisation de mandats de contrôle parlementaires récurrents et spécialisés ?

Nous pensons que la formule de la sous-commission devrait être systématiquement employée pour certains mandats de contrôle parlementaire, dont la surveillance des organismes publics, l'étude des règlements et la reddition de comptes des ministères sur leur gestion administrative. Cependant, pour donner plus de souplesse et favoriser la réalisation de ce type de mandats, la décision de former une sous-commission devrait être prise à la simple majorité, et non selon la règle actuelle de la double majorité.

Ainsi, chaque commission serait appelée à former trois sous-commissions qui auraient un caractère quasi permanent et exerceraient leurs fonctions de contrôle d'une façon continue. Constituées pour toute la durée d'une session, elles seraient tenues, de temps à autre de faire rapport à la commission qui les a constituées. Elles pourraient notamment recommander, si elles le jugent à propos, que la commission tienne des consultations sur un problème qu'elles auraient décelé dans le cours de leurs travaux.

Proposition 5 – Utiliser des sous-commissions spécialisées

5.1 Le Règlement devrait prévoir que certains mandats, tels que la surveillance des organismes publics, l'étude de la réglementation et l'examen des rapports annuels des ministères, puissent se faire par le biais d'une sous-commission formée par décision prise à la simple majorité des voix des membres d'une commission et que le mandat de la sous-commission puisse se continuer pour toute la durée d'une session parlementaire.

LES CONSULTATIONS PUBLIQUES EN COMMISSION

Le Règlement prévoit que, lorsqu'il y a une consultation générale, la commission se réunit en séance de travail afin de décider, à la lumière des mémoires reçus, s'il y a lieu de tenir des auditions publiques et de sélectionner, à cette fin, les organismes et les personnes à entendre[16].

Le Règlement prévoit également que la commission peut décider, en séance de travail, de tenir des consultations particulières en sollicitant, par invitation spéciale, des personnes et des organismes qui ont une connaissance ou une expérience particulière du domaine examiné. Elle détermine alors la liste des témoins à entendre, ainsi que l'ordre et la durée des auditions[17].

Or, dans les faits, ces procédures ne sont pas suivies lorsqu'une commission reçoit un mandat de l'Assemblée. En effet, lorsqu'il s'agit d'une consultation générale, la sélection des témoins est faite par voie de négociations entre les leaders parlementaires, après consultation du cabinet du ministre responsable[18] et du porte-parole de l'Opposition (de même que du député indépendant, s'il est membre de la commission).

La pratique veut que l'ordre définitif des auditions soit établi hors du cadre de la commission et transmis directement au président, au vice-président et au secrétaire sans qu'aucun membre n'ait été consulté. Habituellement, tous les groupes qui ont transmis un mémoire sont entendus, quel que soit le degré de répétition et de redondance que cela est susceptible de comporter.

---

16 *Règlement de l'Assemblée nationale*, articles 166 à 169.

17 *Règlement de l'Assemblée nationale*, articles 170 à 173.

18 Il est à noter que la motion d'envoi en commission, proposée par le leader du gouvernement, prévoit habituellement que le ministre est membre de la commission pour la durée du mandat.

Dans le cas des consultations particulières, la pratique veut aussi que, depuis plusieurs années, la liste des témoins à entendre soit annexée à la motion d'envoi préparée par le leader du gouvernement et adoptée par l'Assemblée. On va même jusqu'à préciser l'ordre et la durée des auditions, ainsi que l'horaire détaillé des auditions, tout en autorisant le comité directeur de la commission à faire les aménagements nécessaires, en cas de conflits d'horaires.

Ainsi, la commission qui voudrait ajouter des groupes à la liste votée par l'Assemblée ne pourrait le faire que par le biais d'un mandat d'initiative, adopté à la double majorité, et qui serait non prioritaire en regard du premier mandat.

La pratique actuelle a l'avantage d'être efficace, car il est plus facile d'arriver à une entente avec un nombre restreint de décideurs. Elle est aussi équitable, car des représentants de toutes les formations politiques sont habituellement associés à la décision.

Cependant, elle est illégitime parce que les membres de la commission sont écartés de la prise de décision, alors qu'on laisse croire à la population et aux groupes à entendre que la commission a effectivement exercé son pouvoir de sélection des témoins et d'organisation des travaux. De fait, cette pratique nie à toutes fins utiles le transfert de pouvoir effectué en 1984 entre le leader du gouvernement et les commissions permanentes.

N'y a-t-il pas un moyen de maintenir l'efficacité du processus décisionnel tout en respectant les attributions des parlementaires ? Nous proposons aux présidents et aux vice-présidents d'adopter une démarche plus respectueuse des membres de la commission et des dispositions du Règlement.

Pour ce qui est d'une consultation générale, le comité directeur de la commission qui a reçu un mandat de l'Assemblée devrait faire préparer une synthèse des

mémoires, au fur et à mesure de leur réception, et la transmettre à tous les membres de la commission avec la liste des organismes inscrits. Si notre recommandation d'exclure les ministres des consultations publiques n'était pas retenue, il y aurait lieu d'exiger que le ministre qui est membre d'une commission pour la tenue d'une consultation publique fournisse à ses membres une synthèse des mémoires reçus. En effet, étant donné que c'est le ministre qui demande la consultation et que c'est l'Assemblée qui en assume les coûts, il est tout naturel que les députés disposent des outils nécessaires à leur travail. Cela s'impose d'autant plus que la synthèse est préparée par les fonctionnaires du ministère et qu'elle est disponible.

Par la même occasion, le comité directeur pourrait également demander aux membres de la commission de lui communiquer le nom des groupes ou des individus à entendre dans le délai qu'il fixe (par exemple, au moins sept jours avant la date prévue pour le début des auditions). Les membres pourraient notamment s'appuyer sur la synthèse des mémoires qui leur aura été fournie.

À partir des suggestions des membres de la commission, le président et le vice-président pourraient discuter et décider en comité directeur de la sélection des témoins ainsi que de l'ordre et de la durée des auditions. Le comité directeur communiquerait ensuite sa décision aux membres de la commission et aux leaders parlementaires. En cas d'impasse au sein du comité directeur, le président convoquerait une séance de travail, conformément au Règlement.

Le leader du gouvernement déterminerait ensuite le calendrier des séances des auditions publiques à partir des choix effectués par le comité directeur, ou par la commission. Le président convoquerait ensuite la commission sur avis du leader du gouvernement.

La même procédure pourrait s'appliquer aux consultations particulières, dans la mesure où l'Assemblée nationale laisse le soin à la commission de déterminer la liste des témoins à entendre, comme le prévoit le Règlement.

Cette manière de faire comporte suffisamment de souplesse pour ne pas nuire au bon déroulement des consultations. Elle ne nécessite aucune modification aux règles actuelles.

Par ailleurs, les personnes et les organismes qui se sont fait entendre en commission s'attendent que leur témoignage soit pris en considération et, si possible, qu'il ait un impact sur la suite des choses.

Or, les commissions qui ont rempli, à la demande de l'Assemblée, des mandats de consultations générales ou particulières ne se prononcent pas, en règle générale, sur la question qu'elles ont examinée par l'adoption de conclusions ou de recommandations, bien que ce pouvoir existe depuis 1984[19].

Certains pensent que le délai d'un jour franc, dont dispose toute commission pour déterminer ses conclusions et recommandations, est trop court. D'autres considèrent qu'il appartient plutôt au ministre responsable de tirer ses propres conclusions et de déterminer les mesures à prendre (projet de loi, allocation de ressources, etc.).

Les données d'un sondage effectué en 1994 par le Secrétariat des commissions montrent que les groupes qui ont participé aux consultations générales et particulières des commissions de l'Assemblée nationale sont pour la plupart sceptiques quant à l'influence que leur prestation aura pu avoir sur le processus

---

[19] *Règlement de l'Assemblée nationale*, article 176.

décisionnel, bien qu'ils considèrent l'exercice utile [20]. Des colloques tenus récemment sur cette question indiquent une certaine insatisfaction des participants quant aux suites données aux consultations publiques.

Tout comme une commission devrait préparer une synthèse des mémoires reçus, elle devrait également disposer d'une synthèse de ses délibérations et l'inclure dans son rapport, non seulement par respect pour les groupes entendus, mais pour laisser une trace concrète de ses travaux, autre que la simple transcription des auditions. Pour être efficace, cette pratique doit être planifiée dès les premiers stades de l'organisation d'une consultation.

Dans cette optique, et en vue de favoriser l'exercice du pouvoir de recommandation des commissions, le délai laissé aux commissions pour formuler ses recommandations devrait être allongé à 15 jours francs.

Proposition 6 – Donner plus du contenu aux consultations

6.1 La commission qui a reçu ou qui s'est donné un mandat de consultation générale ou de consultations particulières devrait faire préparer systématiquement une synthèse des mémoires reçus.

Si un ministre est membre de la commission pour la durée d'un mandat de consultation générale ou de consultations particulières, il devrait être tenu de fournir à la commission, au moins sept jours avant les auditions, la synthèse des mémoires reçus qui est préparée par ses fonctionnaires.

6.2 À l'invitation du comité directeur, les membres de la commission devraient lui communiquer leurs préférences quant à la liste des témoins à entendre.

---

[20] Assemblée nationale. *La réforme parlementaire 10 ans après*. Secrétariat des commissions. Mars 1995. Pages 176 à 188.

6.3 Le comité directeur devrait être le lieu de discussion et de décision pour la sélection des témoins, ainsi que pour la détermination de l'ordre et de la durée des auditions.

6.4 Le leader du gouvernement devrait établir le calendrier des séances selon les choix effectués par le comité directeur ou la commission.

6.5 Le comité directeur devrait faire préparer une synthèse des témoignages entendus et la faire distribuer aux membres de la commission.

6.6 Le comité directeur devrait consulter les membres de la commission sur l'opportunité de tenir une séance de travail afin d'examiner des propositions de conclusions et de recommandations à inclure dans le rapport de la consultation et, le cas échéant, convenir d'une date pour tenir une séance de travail.

6.7 Le délai dont dispose une commission au terme de ses travaux pour déterminer en séance de travail ses observations, conclusions et recommandations devrait être porté à quinze jours francs.

6.8 Le rapport de la commission devrait être constitué non seulement du procès-verbal de ses travaux et, le cas échéant, de ses observations, conclusions et recommandations, mais également de la synthèse des témoignages entendus.

6.9 Le ministre responsable devrait être invité à participer au débat restreint à l'Assemblée sur la prise en considération du rapport de la commission si ce dernier contient des recommandations, afin de donner la réaction officielle du gouvernement aux propositions de la commission.

L'ÉTUDE DES PROJETS DE LOI PUBLICS

Les parlementaires observent depuis plusieurs années que les projets de loi qui donnent suite à une nouvelle initiative gouvernementale consistent essentiellement en un énoncé de principes assorti de dispositions générales. Le

projet de loi comprend habituellement une section habilitant le gouvernement à adopter des règlements pour la mise en application de la loi.

Le comité, à l'instar du Protecteur du citoyen et du Barreau du Québec, dont nous rapportions les propos en introduction du présent rapport, est d'avis qu'un bon nombre de projets de loi sont préparés trop vite et que l'Assemblée nationale ne prend pas tout le temps nécessaire pour bien évaluer tous leurs impacts. Les députés doivent être en mesure d'exercer un contrôle aussi bien en aval qu'en amont de la mise en application d'un projet de loi.

Il y a quelque temps, certains parlementaires avaient avancé l'idée qu'un projet de loi ne puisse être adopté au cours du même trimestre où il a été présenté, ce qui donnerait plus de temps aux parlementaires et à la population pour en débattre et en évaluer le mérite.

Tout en souscrivant à cette proposition, nous croyons que les parlementaires doivent aussi être associés à la préparation du règlement qui découle de l'adoption d'un projet de loi. En effet, le comité de réflexion est d'avis que les parlementaires doivent disposer de tous les textes législatifs et réglementaires afin de donner un consentement éclairé à l'adoption d'un projet de loi. Cela est d'autant plus vrai que la plupart des députés croient que le véritable pouvoir législatif se retrouve dans la capacité de préciser la loi par règlement.

Rien ne s'oppose à ce que la rédaction d'un projet de loi et d'un projet de règlement se fasse concurremment; en réalité, c'est généralement le cas et ce devrait l'être en toutes circonstances, quelles que soient les modifications susceptibles d'être apportées au projet de loi au cours de son étude à l'Assemblée.

Certains avancent qu'au moment de l'étude du projet de loi par l'Assemblée, un ministre ne sait pas toujours si un règlement sera nécessaire plus tard afin de

préciser les modalités d'application de la loi. Il n'est donc pas rare que le pouvoir habilitant contenu dans un projet de loi soit tellement vague et large qu'il laisse un pouvoir discrétionnaire considérable au gouvernement.

Lorsque les députés acceptent de consentir un pouvoir habilitant au gouvernement, ils ne devraient pas lui donner carrément un chèque en blanc. Les membres des commissions devraient accorder une attention minutieuse à la nature et à la portée des dispositions habilitant le gouvernement à adopter des règlements. Ils devraient également s'assurer que le texte réglementaire qui en découle est nécessaire à l'application de la loi et qu'il est conforme, dans son libellé, aux critères généralement reconnus.

C'est pourquoi nous recommandons que la loi et le *Règlement de l'Assemblée* soient modifiés de sorte qu'un projet de loi ne puisse franchir toutes les étapes du processus législatif sans que le projet de règlement qui en précise l'application n'ait fait l'objet d'un examen en commission parlementaire. Il ne s'agit pas de soumettre un projet de règlement à l'approbation des députés, car cela relève d'une prérogative du gouvernement. Il convient plutôt d'exercer un véritable contrôle parlementaire de la législation déléguée en exigeant du ministre et de ses fonctionnaires, qui ont préparé le projet de règlement, qu'ils expliquent la portée des pouvoirs législatifs délégués et la manière dont ils seront exercés.

Les membres du comité sont conscients qu'il s'agit d'une contrainte additionnelle pour le gouvernement et que le processus législatif risque d'en être retardé. Ils sont cependant convaincus que cette démarche est nécessaire pour assurer un contrôle parlementaire valide de la législation déléguée. À notre avis, ce type de contrainte fera en sorte, au bout du compte, que le gouvernement soumette à l'Assemblée, à l'avenir, des projets de loi plus complets, mieux mûris, tout en permettant aux parlementaires d'exercer, comme le recommande le Protecteur du citoyen, un peu

plus de surveillance en amont de la préparation des réformes gouvernementales d'envergure.

Nous verrons dans la prochaine section que plusieurs Parlements se sont donnés des critères précis pour exercer une surveillance efficace de la législation déléguée.

Proposition 7 – Examiner les projets de règlement au cours de l'étude détaillée des projet de loi publics

---

7.1 Lorsqu'un projet de loi contient des dispositions habilitant le gouvernement à adopter un règlement pour en préciser l'application, le projet de règlement devrait faire obligatoirement l'objet d'un examen en commission parlementaire avant l'adoption du projet de loi.

7.2 La *Loi sur les règlements* devrait être modifiée pour qu'un ministre ait l'obligation de déposer à l'Assemblée nationale tout projet de règlement d'application d'un projet de loi avant la fin de l'étude détaillée en commission du projet de loi qui l'habilite.

7.3 La commission qui est chargée de l'étude détaillée d'un projet de loi comportant des dispositions habilitant le gouvernement à adopter un règlement devrait disposer au terme de ses travaux, et avant le dépôt de son rapport à l'Assemblée, d'au moins un jour franc afin d'examiner le projet de règlement.

L'ÉTUDE DES RÈGLEMENTS EXISTANTS

Même si elles ont le pouvoir d'examiner de leur propre chef les règlements et les projets de règlement, nous avons vu précédemment que les commissions ont généralement ignoré cette fonction depuis 1984.

L'adoption de la recommandation précédente généraliserait l'étude des projets de règlement. Il faudrait néanmoins que les commissions s'assurent que le règlement qui a été finalement adopté par le gouvernement soit conforme, pour l'essentiel, à celui qui a été examiné en commission avant l'adoption du projet de loi.

Par ailleurs, la multiplicité et la complexité de la réglementation gouvernementale ont amené plusieurs gouvernements, dont celui du Québec, à s'engager dans une démarche de déréglementation afin de simplifier les rapports entre l'État et ses citoyens. Pourquoi ne pas associer les parlementaires à cette démarche ?

Les données qui suivent illustrent l'ampleur du corpus des textes législatifs et réglementaires. Elles révèlent que le gouvernement adopte près d'une centaine de nouveaux règlements par année et que le nombre de pages publiées dans la *Gazette officielle* est quatre fois plus élevé que le volume des lois adoptées annuellement par l'Assemblée nationale.

Nombre annuel des textes législatifs

Année	Total	Nouveaux	Modifiants	Abrogeants	Articles	Pages
1995	73	19	54	0	2 745	1 592
1996	82	27	53	2	6 197	1 647
1997	101	31	69	1	5 000	2 274
1998	54	34	20	0	3 105	943
1999	90	15	74	1	2 708	n/d
Moyenne	80	25	54	1	3 951	1 614

Nombre annuel des textes réglementaires

Année	Total	Nouveaux	Modifiants	Abrogeants	Articles	Pages
1995	421	105	267	49	4 294	5 483
1996	433	89	293	51	5 029	7 558
1997	448	93	265	90	7 651	8 411
1998	429	103	257	69	7 880	6 029
1999	361	76	211	74	4 398	7 099
Moyenne	418	93	258	66	5 850	6 916

Source : Ministère de la Justice

De toute évidence, les parlementaires ont le devoir d'exercer une surveillance adéquate de l'exercice du pouvoir réglementaire par le gouvernement. Les commissions ne peuvent plus ignorer cette fonction.

Le comité recommande que l'Assemblée nationale s'inspire de l'expérience des autres Parlements canadiens et étrangers afin de préciser le cadre de l'examen des règlements et d'en faire un moyen de contrôle efficace. À titre d'exemple, le Règlement de la Chambre des communes énonce 13 critères sur lesquels le Comité mixte sur l'examen de la réglementation peut s'appuyer pour exercer un contrôle de la législation déléguée. De son côté, l'Assemblée législative de l'Ontario a précisé neuf critères permettant de baliser l'examen des règlements en commission parlementaire[21].

Dans les autres Parlements, on a généralement confié cette fonction à une commission parlementaire spécialisée. Compte tenu de la recommandation précédente, nous croyons préférable que chaque commission développe une expertise dans le domaine de l'examen de la réglementation de manière à être mieux habilitée à évaluer la portée et l'impact des projets de loi qu'elle a, par ailleurs, l'obligation d'examiner en détail.

Avec l'aide d'un personnel compétent et de ressources adéquates (comme, par exemple, l'accès à une équipe de juristes indépendants ou le recours à des grilles d'analyse et autres outils de travail pertinents, tout en s'appuyant, au besoin, sur l'expertise d'organismes indépendants) les commissions pourraient faire un travail fort utile, du point de vue des citoyens, pour identifier la réglementation désuète, abusive ou inutilement complexe.

---

[21] Voir en annexe au présent rapport.

Pour assurer l'efficacité de cette fonction, le comité recommande également que l'Assemblée nationale s'inspire de la procédure actuelle en matière de surveillance des organismes publics : les commissions devraient avoir l'obligation d'examiner annuellement au moins un règlement existant.

Proposition 8 – Examiner la réglementation existante

8.1 Le *Règlement de l'Assemblée* devrait comporter pour chaque commission l'obligation d'examiner annuellement au moins un règlement existant dans son domaine de compétence.

8.2 Le Règlement devrait également préciser le cadre de l'examen des règlements en énonçant notamment les critères sur lesquels les commissions pourraient fonder leur évaluation.

8.3 Pour remplir ce mandat, chaque commission devrait former, au début de chaque session, une sous-commission spécialisée dans cette fonction qui serait composée de ses membres les plus intéressés.

LES RAPPORTS DES COMMISSIONS

Les règles actuelles prévoient que le rapport d'une commission qui contient des recommandations fait l'objet d'une prise en considération par l'Assemblée dans les quinze jours de son dépôt. C'est le leader du gouvernement qui détermine le moment où aura lieu le débat de deux heures à l'Assemblée. Aucun amendement au rapport n'est recevable, et le débat n'entraîne aucune décision de l'Assemblée [22].

[22] *Règlement de l'Assemblée nationale*, articles 94 et 95.

Comme nous l'avons suggéré plus haut, une commission qui a formulé des recommandations s'adressant à un ministre devrait l'inviter à participer au débat restreint sur la prise en considération du rapport.

Bien que cette suggestion apparaisse très intéressante, il est loin d'être certain que les ministres accepteront de bonne grâce de se commettre aussi rapidement et publiquement sur les propositions faites par une commission parlementaire.

Le nécessaire contrôle parlementaire exige que l'on aille plus loin. Le dépôt à l'Assemblée nationale d'un rapport contenant les recommandations d'une commission parlementaire n'est pas un acte anodin. Il représente l'expression légitime de l'opinion des représentants élus des citoyens et doit recevoir, de ce fait, le respect et la considération du gouvernement.

Le comité est donc d'avis que le gouvernement doit avoir l'obligation de répondre formellement au rapport d'une commission qui contient des recommandations lorsque cette dernière l'exige. Dans cette optique, le comité de réflexion appuie et fait sienne à l'élément 9.2 la proposition contenue dans le document de réforme parlementaire du Président de l'Assemblée nationale d'avril 1998 [23].

Le Règlement devrait être modifié pour comporter une règle générale ayant pour effet d'exiger que le gouvernement réponde dans un délai prescrit à un rapport de commission parlementaire contenant des recommandations. Le comité de réflexion considère qu'un délai de soixante jours est raisonnable. Toutefois, lorsqu'il s'agit d'un rapport contenant des recommandations à la suite de consultations sur un projet de loi public, le délai devrait être de 15 jours.

---

[23] Assemblée nationale du Québec. *Réforme parlementaire proposée par le Président de l'Assemblée nationale*. Avril 1998. Thème 6, page 7.

Proposition 9 – Exiger une réponse du gouvernement aux recommandations d'une commission

9.1 Le *Règlement de l'Assemblée* devrait être modifié pour prévoir que le gouvernement doit déposer, à la demande d'une commission, une réponse écrite aux recommandations contenues dans son rapport dans les soixante jours suivant son dépôt.

Si l'Assemblée ne siège pas, la réponse est transmise au secrétaire de la commission pour être ensuite déposée par le ministre dans les trois jours de la reprise des travaux de l'Assemblée.

9.2 Le *Règlement de l'Assemblée* devrait également être modifié pour prévoir que le gouvernement doit déposer, à la demande d'une commission, une réponse écrite aux recommandations contenues dans son rapport découlant d'une consultation sur un projet de loi public dans les quinze jours suivant son dépôt.

LA REDDITION DE COMPTES DES MINISTÈRES

Avec la création de la Commission de l'administration publique, l'imputabilité administrative des sous-ministres et des dirigeants d'organismes publics est entrée dans les moeurs. La formule a eu un tel succès que le gouvernement a proposé de l'intégrer dans son projet de réforme de l'administration centrale de l'État par le biais du projet de loi 82, *Loi sur l'administration publique*, lequel a été sanctionné le 31 mai 2000.

La loi prévoit l'abrogation de la *Loi sur l'imputabilité des sous-ministres et des dirigeants d'organismes publics* et l'incorporation de ses dispositions dans la nouvelle loi.

Elle prévoit également que les ministères et les organismes budgétaires auront l'obligation de déposer à l'Assemblée nationale, par le biais de leur ministre responsable, un rapport annuel de gestion faisant état des résultats obtenus par rapport aux objectifs prévus dans leur plan stratégique et leur plan annuel de gestion des dépenses, rendus aussi obligatoires par la même loi.

Le projet gouvernemental stipule que la commission compétente doit entendre les sous-ministres et les dirigeants d'organismes, ainsi que le ministre, s'il le juge opportun, au moins une fois par année, afin de rendre des comptes sur leur gestion administrative.

Le comité de réflexion est d'avis que ses dispositions vont constituer un accroissement considérable de la charge de travail parlementaire. Il y aurait lieu qu'un groupe de travail de l'Assemblée nationale se penche rapidement sur les mesures à prendre pour assurer le volet parlementaire de sa mise en oeuvre. De toute évidence, le *Règlement de l'Assemblée* devra être modifié pour tenir compte des dispositions de la loi.

Selon le comité, la Commission de l'administration publique ne saurait être en mesure de remplir, à elle seule, toutes les exigences de la nouvelle loi. Pour répondre efficacement à l'objectif fixé par l'article 29 de la loi, toutes les commissions devront être mises à contribution.

Ce projet implique aussi que les commissions puissent disposer des ressources suffisantes pour s'acquitter de cette nouvelle fonction. Présentement, la Commission de l'administration publique travaille en étroite collaboration avec le Vérificateur général pour ses travaux d'imputabilité; ce dernier sera-t-il aussi disponible pour les autres commissions ? De plus, le travail de recherche exigé par la Commission de l'administration publique représente 1,5 année-personne. Il

faudra assurer aux autres commissions du personnel de recherche en nombre suffisant.

Proposition 10 – Se préparer à l'élargissement de la reddition de comptes de l'administration publique

10.1 L'Assemblée nationale devrait mettre sur pied, dès l'adoption du projet de loi 82, *Loi sur l'administration publique*, un groupe de travail afin d'examiner les mesures à prendre pour assurer le volet parlementaire de sa mise en oeuvre.

10.2 Pour remplir ses obligations en matière d'imputabilité des sous-ministres et des dirigeants d'organismes publiques, chacune des commissions devrait former, au début de chaque session, une sous-commission composée des membres les plus intéressés.

LES RESSOURCES À LA DISPOSITION DES COMMISSIONS

Pour remplir leurs fonctions actuelles adéquatement, les commissions parlementaires n'ont pas suffisamment accès à un personnel de recherche qualifié et stable. Si de surcroît, comme nous le proposons, on veut intensifier le travail d'initiative et de contrôle parlementaires et mettre plus de contenu dans les rapports des commissions, il faudra leur affecter plus de ressources.

Le comité estime que chaque commission devrait disposer, au minimum, en plus d'un secrétaire de commission, d'un recherchiste attitré à plein temps.

Le rôle du recherchiste consisterait non seulement à effectuer les synthèses que nous proposons pour les consultations publiques, mais à soutenir concrètement les membres de la commission dans la préparation de ses travaux, selon les priorités

fixées par son comité directeur. De plus, le recherchiste serait appelé à alimenter la commission en renseignements sur diverses questions qui pourraient ainsi servir à définir d'éventuels mandats d'initiative et de contrôle.

À titre indicatif, le recherchiste pourrait accomplir les tâches suivantes :

- effectuer des recherches à la demande de la commission ou de son comité directeur;
- alimenter la commission en renseignements, en documentation et en revues de presse sur quelques thèmes choisis par le comité directeur;
- suivre et analyser les projets de règlement publiés dans la *Gazette officielle*;
- rédiger des fiches de synthèse sur les orientations, les activités et la gestion des organismes publics;
- analyser les rapports annuels de gestion des ministères, des organismes publics et des unités autonomes de service dans l'optique de l'imputabilité administrative des administrateurs publics;
- effectuer des recherches et des analyses concernant les mandats récurrents contenus dans certaines lois;
- suivre et analyser l'actualité dans le domaine de compétence de la commission;
- participer à la rédaction des documents de consultation de la commission;
- faire la synthèse des mémoires reçus;
- faire la synthèse et l'analyse des points de vue exprimés lors des auditions publiques;
- assister la commission dans la formulation de ses conclusions et ses recommandations;
- participer à la rédaction des rapports de la commission.

D'un autre côté, le mode actuel d'allocation des budgets aux commissions est inadéquat, pour toutes les raisons que nous avons énoncées au chapitre précédent.

Le comité propose d'introduire plus de souplesse dans les règles financières afin que les commissions ne soient pas privées des ressources financières nécessaires à leurs travaux en raison de la lourdeur du processus décisionnel. Nous croyons également que les leaders parlementaires ne devraient pas s'immiscer dans l'exercice de l'autonomie financière des commissions parlementaires. S'il doit y avoir contrôle, nous préférons qu'il soit exercé par le Président de l'Assemblée nationale, qui est le gardien des droits et des privilèges parlementaires.

C'est d'ailleurs le Président qui, en vertu de la loi, est chargé de la préparation des prévisions budgétaires approuvées par le Bureau de l'Assemblée nationale. En plus d'être président du Bureau, le Président de l'Assemblée dirige et administre les services de l'Assemblée. Il est donc la personne toute désignée pour évaluer les besoins en ressources humaines et financières des commissions et pour s'assurer que le Bureau exerce son pouvoir de surveillance et de contrôle.

En conséquence, le comité propose de modifier les règles afin que le Bureau de l'Assemblée nationale alloue un budget global pour l'ensemble des commissions, et non plus un budget pour chacune d'entre elles.

Dans le cadre d'un budget global, les commissions pourraient effectuer des dépenses selon leurs besoins jusqu'à concurrence de 25 000 $. Au-delà de ce seuil, l'autorisation du Président de l'Assemblée nationale serait nécessaire pour allouer un budget additionnel à une commission à même les fonds disponibles au budget global. Si ces sommes se trouvaient épuisées en cours d'exercice financier, le Président pourrait préparer des prévisions budgétaires supplémentaires et les soumettre au Bureau, comme le prévoient la loi et la réglementation actuelle.

En vue d'exercer un suivi budgétaire sur les dépenses des commissions, le Président recevrait de la Direction du Secrétariat des commissions un état mensuel des dépenses des commissions.

Proposition 11 – Disposer des ressources nécessaires, stables et suffisantes

11.1 Chaque commission devrait être dotée des services d'un recherchiste attitré et à plein temps pour lui fournir une assistance à la recherche afin de préparer ses travaux et soutenir ses membres dans leurs délibérations.

11.2 Les ressources financières des commissions devraient faire l'objet d'un budget global à l'intérieur duquel chaque commission peut aller puiser jusqu'à concurrence de 25 000 $. Au-delà de ce seuil, le Président de l'Assemblée nationale pourrait autoriser un budget supplémentaire, à la demande d'une commission, à même les fonds disponibles dans le budget global. Si celui-ci est épuisé, le Président pourrait préparer une demande de prévisions budgétaires supplémentaires pour l'approbation du Bureau.

11.3 Le directeur du Secrétariat des commissions devrait transmettre mensuellement au Président de l'Assemblée un état des dépenses des commissions.

LA QUALIFICATION ET LA RÉMUNÉRATION DES MEMBRES DES COMMISSIONS

Il découle des onze propositions principales qui ont été formulées précédemment un accroissement considérable de la charge de travail des membres des commissions, non seulement en volume, mais également en complexité.

Le comité espère que le recours aux sous-commissions amènera une certaine spécialisation des députés dans des fonctions particulières de contrôle parlementaire. Cette spécialisation serait susceptible d'accroître leur efficacité parlementaire par le développement de connaissances et d'habiletés précises. C'est ce qui a fait la force de nombreuses commissions parlementaires à l'étranger.

Force est de constater toutefois que les membres des commissions auront besoin de soutien pour acquérir et développer des connaissances et des habiletés en matière de contrôle parlementaire.

De plus, en raison de la multiplicité et de la diversité des fonctions et des activités remplies par les députés dans une année de travail, il y a lieu de mieux les renseigner sur leur rôle et sur les outils qui sont mis à leur disposition comme membres d'une commission parlementaire. Il convient aussi de leur rappeler régulièrement les pouvoirs et les capacités dont les commissions sont investies pour remplir leur importante fonction de surveillance des actes du gouvernement, de ses ministères et de ses organismes.

Ces objectifs valent également pour les présidents et les vice-présidents qui devraient mettre à jour leurs connaissances des fonctions qu'ils exercent non seulement comme membres de commission de plein droit, mais aussi comme organisateurs et animateurs des travaux et, parfois, comme arbitres du débat.

Dans cette optique, nous proposons que l'Assemblée nationale organise et offre annuellement aux membres intéressés, aux vice-présidents et aux présidents de commission une journée de mise à jour des connaissances et des habiletés parlementaires sous la forme d'un «Lac-à-l'épaule» ou sous toute autre forme d'assemblée qui serait axée sur le partage de l'information et la mise en situation d'expériences susceptibles d'être vécues en commission.

Finalement, nous sommes d'avis que la rémunération des membres, des vice-présidents et des présidents des commissions permanentes doit être bonifiée dans l'optique de stimuler l'intérêt pour leurs fonctions et les inciter à s'y investir encore davantage par le biais des pistes de réflexion qui ont été formulées précédemment. Selon nous, les parlementaires doivent être associés directement à la démarche

d'analyse et de détermination du niveau souhaitable de rémunération des membres des commissions.

Proposition 12 – Accroître la qualification et la rémunération des membres des commissions

12.1 L'Assemblée nationale devrait organiser et offrir aux membres des commissions intéressés, à leurs présidents et vice-présidents, une journée annuelle de mise à jour de leurs connaissances et de leurs habiletés afin de mieux les préparer à exercer leurs fonctions en commission parlementaire.

12.2 La rémunération des membres, des présidents et des vice-présidents devrait être bonifiée afin de compenser adéquatement le travail effectué en commission parlementaire et, tout particulièrement, eu égard à l'augmentation de leurs tâches et de leurs responsabilités découlant de la mise en oeuvre des propositions contenues dans le présent rapport.

12.3 Les parlementaires — et en particulier des représentants des membres, des présidents et des vice-présidents de commission — devraient être associés directement à toute démarche d'analyse et de détermination devant conduire à la bonification de la rémunération des députés.

Conclusion

L'urgence d'agir

Dans toute sa démarche de réflexion, le présent comité de travail a cherché à demeurer modeste et réaliste dans ses propositions, sachant combien il est difficile et exigeant, parfois aléatoire, de faire évoluer une institution aussi importante que l'Assemblée nationale. Cette orientation souhaitée vise à mieux répondre aux besoins des députés qui la composent, aux attentes et aux nouvelles exigences de la population, et aux défis qui se présentent à elle en ce début de millénaire.

Certaines pistes de solution aux problèmes identifiés constituent parfois une ouverture vers des domaines inexplorés, comme c'est le cas notamment pour le grand débat parlementaire annuel par le biais de la Grande Commission. D'autres pistes sont susceptibles de produire à long terme un véritable changement de culture, en mesure de rétablir quelque peu l'équilibre de nos institutions et de modifier les perceptions externes du travail parlementaire.

Il n'en reste pas moins que la très grande majorité des propositions mises de l'avant ne sont que l'application pure et simple de l'esprit et de la lettre des dispositions actuelles du *Règlement de l'Assemblée* nationale, telles qu'elles existent depuis plus de seize ans, et qui auraient dû être appliquées intégralement dès le départ.

Dans l'ensemble, ces propositions passent essentiellement par le dégagement de quelques nouveaux espaces de liberté pour favoriser le travail d'initiative et de contrôle parlementaires, par la réduction des contraintes et des irritants actuels et,

enfin, par l'augmentation des ressources mises à la disposition des commissions parlementaires.

Nous avons la conviction que la disponibilité et l'intérêt des députés pour leurs fonctions en commission parlementaire existent bel et bien. Cependant, le statu quo n'est tout simplement plus acceptable car il décourage les députés à y investir de nouvelles énergies.

Il est significatif de constater, à la relecture des rapports Forget (1977)[24], Vaugeois (1982)[25], Vaugeois-French (1983)[26], Guay (1983)[27] et Charbonneau (1998)[28], que plusieurs des problèmes identifiés il y a plus de 20 ans subsistent toujours en ce qui touche l'autonomie des commissions dans l'exercice de leurs pouvoirs d'initiative et de contrôle. Le comité de réflexion souhaite vivement que le présent document contribuera à un déblocage rapide de la réforme parlementaire qui permettra aux commissions, et aux députés qui les composent, d'exercer pleinement et utilement leurs attributions.

Chacun des membres du comité a trouvé sa participation à la présente démarche de réflexion extrêmement enrichissante et stimulante. Aussi, souhaitent-ils qu'une telle approche soit conservée pour l'avenir en faisant en sorte que les présidents et les vice-présidents des commissions permanentes se réunissent annuellement pour partager leurs expériences et pour réfléchir aux moyens de maintenir, sinon d'accroître, l'efficacité du travail en commission parlementaire.

---

24 FORGET, Claude. *Démocratiser le Parlement.* Octobre 1977. 83 pages.

25 VAUGEOIS, Denis. *L'Assemblée nationale en devenir. Pour un meilleur équilibre de nos constitutions.* 28 janvier 1982. 202 pages.

26 Assemblée nationale. *Le contrôle parlementaire de la législation déléguée.* Juillet 1983.

27 Assemblée nationale. *Mémoire sur la réforme parlementaire présenté par le Président de l'Assemblée nationale.* 22 juin 1983.

28 *Supra*, note 23

C'est pourquoi nous formulons une treizième et dernière proposition principale : que le Président de l'Assemblée nationale ait la responsabilité de réunir annuellement l'ensemble des présidents et des vice-présidents des commissions, hors du cadre de la Commission de l'Assemblée nationale, afin de discuter des meilleures pratiques en commission et de résoudre les difficultés qui se présentent à elles dans la réalisation de leurs mandats.

En dernier lieu, les membres du comité de réflexion tiennent à remercier le Président de l'Assemblée nationale, M. Jean-Pierre Charbonneau, pour ses encouragements personnels et pour avoir mis à la disposition du comité les ressources suffisantes de l'Assemblée nationale.

Proposition 13 – Réunir annuellement les présidents et les vice-présidents des commissions permanentes

13.1 L'Assemblée nationale devrait créer une instance nouvelle, distincte de la Commission de l'Assemblée nationale et de la Sous-commission permanente de la réforme parlementaire, afin de réunir annuellement l'ensemble des présidents et des vice-présidents des commissions permanentes. Le Président de l'Assemblée nationale devrait avoir l'obligation de convoquer annuellement au moins une réunion de cette instance afin de discuter des meilleures pratiques en commission et de résoudre les difficultés qui se présentent à elles dans la réalisation de leurs mandats.

13.2 Un comité de suivi, composé d'un vice-président de l'Assemblée et de quelques présidents de commission, devrait être mis sur pied à chaque réunion annuelle afin de donner suite aux orientations et aux décisions qui y auront été prises et de préparer la réunion de l'année subséquente.

Annexe I

Exemples de normes encadrant l'examen des textes réglementaires par une commission parlementaire

- Comité mixte permanent d'examen de la réglementation de la Chambre des communes et du Sénat du Canada

- Comité permanent des règlements et des projets de loi d'intérêt privé de l'Assemblée législative de l'Ontario

NOTES D'INFORMATION SUR LE CONTRÔLE PARLEMENTAIRE DE LA RÉGLEMENTATION

[EXTRAITS]

Préparé à l'intention des membres du
Comité mixte permanent d'examen de la réglementation
par François-R. Bernier, LL.M.
Peter P. Bernhardt, LL.M.
Jacques Rousseau, LL.L.

Traduction complétée en juin 1989

(Document révisé en novembre 1999)

CHAPITRE III : JURIDICTION DU COMITÉ

Le Comité mixte permanent d'examen de la réglementation est l'un des rares comités permanents dont le mandat est défini dans une loi du Parlement. L'article 19 de la *Loi sur les textes réglementaires* («la LTR») prévoit ceci :

> 19. Le comité, soit de la Chambre des communes, soit du Sénat, soit mixte, chargé d'étudier et de contrôler les textes réglementaires est saisi d'office de ceux qui ont été pris après le 31 décembre 1971, à l'exclusion des textes dont la communication est interdite aux termes des règlements d'application de l'alinéa 20d).

Le Comité exerce ses pouvoirs «d'étudier et de contrôler» les textes réglementaires selon les critères suivants :

Si un règlement ou autre texte réglementaire relevant de sa compétence, de l'avis du Comité :

1. n'est pas autorisé par les dispositions de la législation habilitante ou n'est pas conforme à toute condition prescrite dans la législation;

2. n'est pas conforme à la *Charte canadienne des droits et libertés* ou à la *Déclaration canadienne des droits*;

3. a un effet rétroactif en l'absence d'autorisation formelle dans la législation habilitante;

4. impose des frais au Trésor public ou exige qu'un paiement soit versé à la Couronne ou à toute autre autorité, ou prescrit le montant de l'un quelconque de ces frais ou paiements, en l'absence d'autorisation formelle dans la législation habilitante;

5. impose une amende, un emprisonnement ou autre pénalité en l'absence d'autorisation formelle dans la législation habilitante;

6. tend directement ou indirectement à exclure la juridiction des tribunaux en l'absence d'autorisation formelle dans la législation habilitante;

7. n'est pas conforme à la *Loi sur les textes réglementaires* sur le plan de la transmission, de l'enregistrement ou de la publication;

8. paraît pour une raison quelconque enfreindre le principe de la légalité;

9. empiète indûment sur les droits et libertés de la personne;

10. assujettit indûment les droits et libertés de la personne au pouvoir discrétionnaire de l'administration ou n'est pas conforme aux règles de justice naturelle;

11. utilise de manière inhabituelle ou inattendue les pouvoirs que confère la législation habilitante;

12. représente l'exercice d'un pouvoir législatif de fond qui devrait faire l'objet d'une loi par le Parlement;

13. est défectueux dans sa rédaction ou, pour toute autre raison, nécessite des éclaircissements quant à sa forme ou son objet.

Le Comité a toujours fait part aux chambres des critères d'examen qu'il entend utiliser dans son premier rapport d'une session législative. Lorsqu'elles adoptent ce rapport, les chambres entérinent les critères d'examen. Il faut remarquer, toutefois, que le rapport du Comité indique que le Comité soumet ses critères

d'examen aux chambres pour fin d'information et que le pouvoir conféré au Comité «d'étudier et de contrôler» les textes réglementaires ne s'en trouve pas pour autant diminué. Même si elle n'est pas fréquemment invoquée, le Comité conserve l'autorité nécessaire pour porter un texte réglementaire à l'attention des chambres si celui-ci s'avère impropre ou donne lieu à de sérieuses objections sans toutefois entrer dans le cadre des critères d'examen traditionnel.

L'autorisation qui découle de l'article 19 de la LTR vaut pour les textes réglementaires pris à partir du 1er janvier 1972 (date de l'entrée en vigueur de la loi). Cette autorisation est complétée par le paragraphe 19(3) de la *Loi sur la révision des lois* :

> 19.(3) Les règlements compris dans la Codification des règlements sont soumis automatiquement à l'examen des comités du Parlement établis en vertu de l'article 19 de la *Loi sur les textes réglementaires*.

Cette disposition autorise le Comité à étudier et à contrôler tout règlement qui figure dans la Codification des règlements de 1978 même s'il a été adopté avant l'entrée en vigueur de la LTR.

Le mandat du Comité ne se limite pas à son ordre de renvoi statutaire. Depuis 1980, au début de chaque session, le Sénat et la Chambre des communes renouvellent un ordre de renvoi qui autorise le Comité mixte :

> à étudier les moyens permettant au Parlement d'assurer une meilleure surveillance du processus réglementaire du gouvernement et plus particulièrement à faire enquête et rapport sur :

1. les principes et les pratiques qu'il convient d'observer,

   a) dans la rédaction des pouvoirs permettant aux délégués du Parlement de faire des lois subordonnées;

   b) dans l'adoption des textes réglementaires;

   c) dans l'utilisation du règlement exécutif y compris les pouvoirs délégués et la législation subordonnée;

et la façon dont le contrôle parlementaire devrait être effectué à cet égard;

2. le rôle, les tâches et les pouvoirs du Comité mixte permanent d'examen de la réglementation.

Les mandats statutaires et sessionnels du Comité lui assurent toute la compétence requise pour enquêter et faire rapport sur la plupart des aspects du processus de réglementation fédérale.

Il convient d'ajouter quelques mots au sujet des critères utilisés par le Comité dans l'examen des textes réglementaires. Ces critères portent sur la légalité et les aspects procéduraux de la réglementation, et non sur le bien-fondé des règlements eux-mêmes ou des décisions qu'ils mettent en œuvre. Cette approche est le résultat d'un choix délibéré. Il existe deux raisons pour lesquelles le Comité s'est toujours abstenu d'étudier le bien-fondé des règlements. La première est liée au désir de maintenir une approche non partisane. Il est plus facile de se garder d'une attitude partisane excessive si l'examen de la réglementation ne remet pas en question les politiques gouvernementales dont elle est le prolongement. C'est d'ailleurs l'attitude adoptée par les comités semblables dans la plupart des pays du Commonwealth. En second lieu, l'examen des politiques sous-jacentes aux règlements exigerait des ressources humaines dont le Comité ne dispose pas. Faire des choix politiques suppose la prise de décisions fondées sur les compétences professionnelles dans un domaine donné. Le Comité n'a pas les moyens d'entretenir tout un personnel d'experts aptes à le conseiller dans tous les

domaines visés par la réglementation. Ceci dit, il faut bien admettre que certains critères d'examen supposent qu'on tienne compte du bien-fondé d'un règlement. Par exemple, quand le Comité doit déterminer si un règlement équivaut à une utilisation «inhabituelle ou inattendue» du pouvoir habilitant, il se peut qu'un examen préliminaire de la politique elle-même soit indiqué. De même, si le Comité décide qu'un règlement équivaut à l'exercice d'un pouvoir législatif fondamental qui devrait faire l'objet d'une loi votée par le Parlement, sa décision sera fondée sur des considérations de politique législative.

EXTRAIT DU *RÈGLEMENT DE L'ASSEMBLÉE*
LÉGISLATIVE DE L'ONTARIO

XX. Les comités

106. h) Le Comité permanent des règlements et des projets de loi d'intérêt privé [est celui] auquel tous les projets de loi d'intérêt privé sont renvoyés après la première lecture, sauf s'ils ont trait à une succession ou s'ils prévoient la consolidation d'une dette flottante ou le renouvellement de débentures d'une municipalité, autres que des débentures d'aménagement local. Ce comité est également celui que prévoit l'article 12 de la *Loi sur les règlements*, ayant à ce titre les attributions énoncées dans ledit article, à savoir : d'examiner les règlements en ce qui a trait à la portée des pouvoirs législatifs délégués et à la manière dont ils sont exercés, sans égard aux mérites de la politique ou des objectifs auxquels tendent les règlements ou les lois habilitantes, mais en tenant compte des directives suivantes :

(i) les règlements ne doivent pas contenir de dispositions donnant naissance à une nouvelle politique, mais sont restreints à des détails de mise en oeuvre de la politique établie par la loi;

(ii) les règlements doivent être strictement conformes à la loi habilitante, en particulier en ce qui a trait à la liberté des personnes;

(iii) les règlements doivent être rédigés en langage clair et précis;

(iv) les règlements n'ont aucun effet rétroactif, sauf autorisation expresse de la loi;

(v) les règlements ne doivent pas exclure la compétence des tribunaux;

(vi) les règlements ne doivent pas imposer de pénalité, de peine d'emprisonnement ou d'autres sanctions;

(vii) les règlements ne doivent pas faire passer sur la personne accusée d'une infraction le fardeau de la preuve de son innocence;

(viii) les règlements ne doivent pas imposer d'impôt (en dehors de fixer le montant des droits payables pour un permis, par exemple);

(ix) ces attributions générales ne doivent pas être utilisées pour établir un tribunal judiciaire ou administratif;

Par ailleurs, le Comité fait périodiquement rapport de ses observations, opinions et recommandations à l'Assemblée législative, conformément au paragraphe 12(3) de la *Loi sur les règlements*; toutefois, avant de porter un règlement ou autre texte réglementaire à l'attention de l'Assemblée, le comité donne au ministre ou à l'organisme concernés l'occasion de lui fournir, oralement ou par écrit, les explications qu'ils jugent nécessaires.

Source : http://www.ontla.on.ca/documents/documentsindexfr.htm

Annexe II

Liste des propositions du Comité de réflexion
sur le travail des commissions

Proposition 1 – Constituer une Grande Commission

1.1 Au mois de février de chaque année, le Président de l'Assemblée nationale convoque une conférence des présidents et vice-présidents des commissions permanentes.

1.2 La conférence des présidents et des vice-présidents détermine le thème général qui constituera un mandat d'initiative général pour l'ensemble des commissions au cours de l'année et qui fera l'objet d'un débat spécial lors d'une séance à l'Assemblée au cours de l'automne suivant.

1.3 Une conférence de presse présidée par le Président de l'Assemblée nationale, accompagné des présidents et des vice-présidents des commissions, rend public le thème retenu et explique la démarche des commissions.

1.4 Chaque comité directeur prépare un plan de travail et le soumet à la commission en vue de déterminer comment et sous quel angle celle-ci s'acquittera de son mandat.

1.5 Une nouvelle conférence des présidents et vice-présidents est convoquée par le Président de l'Assemblée nationale pour recevoir les thèmes sectoriels et planifier la suite des choses.

1.6 Les commissions sectorielles conduisent leurs travaux — par la voie d'une sous-commission, s'il y a lieu — et rédigent leur rapport.

1.7 Une autre conférence des présidents et des vice-présidents est convoquée par le Président de l'Assemblée nationale afin de recevoir les rapports sectoriels et de convenir du rapport global.

1.8 Le rapport global est transmis à chacun des membres du Conseil des ministres.

1.9 Une réponse est exigée de chaque ministre concerné par le rapport global dans un délai raisonnable mais préalablement fixé.

1.10 Chaque comité directeur voit à la préparation des questions à transmettre aux ministres en prévision du débat spécial en séance plénière à l'Assemblée.

1.11 Les questions sont transmises aux ministres dans un délai minimal précédant la séance spéciale de l'Assemblée.

1.12 Au mois d'octobre de chaque année, le Président de l'Assemblée nationale convoque une séance spéciale de l'Assemblée nationale afin de tenir une plénière sur le rapport global des commissions.

1.13 Le Président de l'Assemblée nationale dirige la séance spéciale et partage le temps de parole de sorte que chaque commission ait le loisir d'exposer le résultat de ses travaux et d'entendre les réactions des ministres concernés.

Proposition 2 – Réduire la présence des ministres en commission

2.1 Lorsqu'une commission procède à des consultations générales ou particulières à la demande de l'Assemblée, ou en vertu d'une disposition législative ou réglementaire qui lui en confère l'obligation, le ministre responsable du secteur touché par le sujet examiné ne devrait pas avoir le statut de membre de ladite commission.

Malgré le premier alinéa, la commission saisie d'un tel mandat devrait entendre le ministre concerné au début et au terme de la consultation.

2.2 Lorsqu'une commission procède à l'étude détaillée d'un projet de loi de nature technique, le ministre serait tenu d'être présent à l'ouverture et au terme des travaux de la commission, mais non durant toutes les séances.

En l'absence du ministre, son adjoint parlementaire pourrait exercer ses fonctions en commission.

Proposition 3 – Affirmer l'autonomie de la commission

3.1 Lorsqu'une commission remplit un mandat à la demande de l'Assemblée, le comité directeur devrait être le lieu de la prise de décision pour tout ce qui concerne l'organisation, le bon déroulement et le suivi de ses travaux, à l'exception de la détermination de la date et du lieu des séances publiques qui est du ressort du leader du gouvernement.

3.2 Lorsqu'une commission remplit un mandat de sa propre initiative, le comité directeur ne devrait accepter aucune ingérence ou immixtion dans la prise de décision concernant l'organisation des travaux.

3.3 Le comité directeur devrait présenter à la commission, à chaque automne, un plan de travail comprenant des propositions concrètes de mandats d'initiative et de contrôle parlementaires.

3.4 L'accès aux séances de travail devrait être réservé aux membres et au personnel de la commission. Il en va de même pour la circulation des documents.

3.5 L'article 145 du Règlement devrait être modifié afin que les séances de travail ne comptent plus dans le nombre de commissions pouvant siéger simultanément.

3.6 L'article 116, paragraphe 3°, du *Règlement de l'Assemblée* et l'article 1[er] des Règles de fonctionnement concernant les commissions devraient être modifiés pour que l'autorisation préalable de la Commission de l'Assemblée nationale ou de son comité directeur aux déplacements de commissions ne soit requise que pour les séances tenues à l'extérieur des édifices parlementaires, et non pour les déplacements qui ne sont pas des séances.

Proposition 4 – Dégager du temps et de l'espace

4.1 Les articles 145 à 147 du Règlement devraient être modifiés pour porter de trois à quatre le nombre de commissions pouvant se réunir simultanément lorsque l'Assemblée siège, et de quatre à cinq commissions lorsqu'elle ne siège pas.

Toutefois, le leader du gouvernement ne pourrait convoquer plus de trois commissions pour faire l'étude d'un mandat de l'Assemblée lorsque celle-ci tient séance, et quatre commissions durant l'intersession.

4.2 L'Assemblée nationale devrait évaluer l'opportunité d'aménager une cinquième salle de commission afin de répondre aux besoins de siéger des commissions durant l'intersession.

Proposition 5 – Utiliser des sous-commissions spécialisées

5.1 Le Règlement devrait prévoir que certains mandats, tels que la surveillance des organismes publics, l'étude de la réglementation et l'examen des rapports annuels des ministères, puissent se faire par le biais d'une sous-commission formée par décision prise à la simple majorité des voix des membres d'une commission et que le mandat de la sous-commission puisse se continuer pour toute la durée d'une session parlementaire.

Proposition 6 – Donner plus du contenu aux consultations

6.1 La commission qui a reçu ou qui s'est donné un mandat de consultation générale ou de consultations particulières devrait faire préparer systématiquement une synthèse des mémoires reçus.

Si un ministre est membre de la commission pour la durée d'un mandat de consultation générale ou de consultations particulières, il devrait être tenu de fournir à la commission, au moins sept jours avant les auditions, la synthèse des mémoires reçus qui est préparée par ses fonctionnaires.

6.2 À l'invitation du comité directeur, les membres de la commission devraient lui communiquer leurs préférences quant à la liste des témoins à entendre.

6.3 Le comité directeur devrait être le lieu de discussion et de décision pour la sélection des témoins, ainsi que pour la détermination de l'ordre et de la durée des auditions.

6.4 Le leader du gouvernement devrait établir le calendrier des séances selon les choix effectués par le comité directeur ou la commission.

6.5 Le comité directeur devrait faire préparer une synthèse des témoignages entendus et la faire distribuer aux membres de la commission.

6.6 Le comité directeur devrait consulter les membres de la commission sur l'opportunité de tenir une séance de travail afin d'examiner des propositions de conclusions et de recommandations à inclure dans le rapport de la consultation et, le cas échéant, convenir d'une date pour tenir une séance de travail.

6.7 Le délai dont dispose une commission au terme de ses travaux pour déterminer en séance de travail ses observations, conclusions et recommandations devrait être porté à quinze jours francs.

6.8 Le rapport de la commission devrait être constitué non seulement du procès-verbal de ses travaux et, le cas échéant, de ses observations, conclusions et recommandations, mais également de la synthèse des témoignages entendus.

6.9 Le ministre responsable devrait être invité à participer au débat restreint à l'Assemblée sur la prise en considération du rapport de la commission si ce dernier contient des recommandations, afin de donner la réaction officielle du gouvernement aux propositions de la commission.

Proposition 7 – Examiner les projets de règlement au cours de l'étude détaillée des projet de loi publics

7.1 Lorsqu'un projet de loi contient des dispositions habilitant le gouvernement à adopter un règlement pour en préciser l'application, le projet de règlement devrait faire obligatoirement l'objet d'un examen en commission parlementaire avant l'adoption du projet de loi.

7.2 La *Loi sur les règlements* devrait être modifiée pour qu'un ministre ait l'obligation de déposer à l'Assemblée nationale tout projet de règlement d'application d'un projet de loi avant la fin de l'étude détaillée en commission du projet de loi qui l'habilite.

7.3 La commission qui est chargée de l'étude détaillée d'un projet de loi comportant des dispositions habilitant le gouvernement à adopter un règlement devrait disposer au terme de ses travaux, et avant le dépôt de son rapport à l'Assemblée, d'au moins un jour franc afin d'examiner le projet de règlement.

Proposition 8 – Examiner la réglementation existante

8.1 Le *Règlement de l'Assemblée* devrait comporter pour chaque commission l'obligation d'examiner annuellement au moins un règlement existant dans son domaine de compétence.

8.2 Le Règlement devrait également préciser le cadre de l'examen des règlements en énonçant notamment les critères sur lesquels les commissions pourraient fonder leur évaluation.

8.3 Pour remplir ce mandat, chaque commission devrait former, au début de chaque session, une sous-commission spécialisée dans cette fonction, qui serait composée de ses membres les plus intéressés.

Proposition 9 – Exiger une réponse du gouvernement aux recommandations d'une commission

9.1 Le *Règlement de l'Assemblée* devrait être modifié pour prévoir que le gouvernement doit déposer, à la demande d'une commission, une réponse écrite aux recommandations contenues dans son rapport dans les soixante jours suivant son dépôt.

Si l'Assemblée ne siège pas, la réponse est transmise au secrétaire de la commission pour être ensuite déposée par le ministre dans les trois jours de la reprise des travaux de l'Assemblée.

9.2 Le *Règlement de l'Assemblée* devrait également être modifié pour prévoir que le gouvernement doit déposer, à la demande d'une commission, une réponse écrite aux recommandations contenues dans son rapport découlant d'une consultation sur un projet de loi public dans les quinze jours suivant son dépôt.

Proposition 10 – Se préparer à l'élargissement de la reddition de comptes de l'administration publique

10.1 L'Assemblée nationale devrait mettre sur pied, dès l'adoption du projet de loi 82, *Loi sur l'administration publique*, un groupe de travail afin d'examiner les mesures à prendre pour assurer le volet parlementaire de sa mise en oeuvre.

10.2 Pour remplir ses obligations en matière d'imputabilité des sous-ministres et des dirigeants d'organismes publiques, chacune des commissions devrait former, au début de chaque session, une sous-commission composée des membres les plus intéressés.

Proposition 11 – Disposer des ressources nécessaires, stables et suffisantes

11.1 Chaque commission devrait être dotée des services d'un recherchiste attitré et à plein temps pour lui fournir une assistance à la recherche afin de préparer ses travaux et soutenir ses membres dans leurs délibérations.

11.2 Les ressources financières des commissions devraient faire l'objet d'un budget global à l'intérieur duquel chaque commission peut aller puiser jusqu'à concurrence de 25 000 $. Au-delà de ce seuil, le Président de l'Assemblée nationale pourrait autoriser un budget supplémentaire, à la demande d'une commission, à même les fonds disponibles dans le budget global. Si celui-ci est épuisé, le Président pourrait préparer une demande de prévisions budgétaires supplémentaires pour l'approbation du Bureau.

11.3 Le directeur du Secrétariat des commissions devrait transmettre mensuellement au Président de l'Assemblée un état des dépenses des commissions.

Proposition 12 – Accroître la qualification et la rémunération des membres des commissions

12.1 L'Assemblée nationale devrait organiser et offrir aux membres des commissions intéressés, à leurs présidents et vice-présidents, une journée annuelle de mise à jour de leurs connaissances et de leurs habiletés afin de mieux les préparer à exercer leurs fonctions en commission parlementaire.

12.2 La rémunération des membres, des présidents et des vice-présidents devrait être bonifiée afin de compenser adéquatement le travail effectué en commission parlementaire et, tout particulièrement, eu égard à l'augmentation de leurs tâches et de leurs responsabilités découlant de la mise en oeuvre des propositions contenues dans le présent rapport.

12.3 Les parlementaires — et en particulier des représentants des membres, des présidents et des vice-présidents de commission — devraient être associés directement à toute démarche d'analyse et de détermination devant conduire à la bonification de la rémunération des députés.

Proposition 13 – Réunir annuellement les présidents et les vice-présidents des commissions permanentes

13.1 L'Assemblée nationale devrait créer une instance nouvelle, distincte de la Commission de l'Assemblée nationale et de la Sous-commission permanente de la réforme parlementaire, afin de réunir annuellement l'ensemble des présidents et des vice-présidents des commissions permanentes. Le Président de l'Assemblée nationale devrait avoir l'obligation de convoquer annuellement au moins une réunion de cette instance afin de discuter des meilleures pratiques en commission et de résoudre les difficultés qui se présentent à elles dans la réalisation de leurs mandats.

13.2 Un comité de suivi, composé d'un vice-président de l'Assemblée et de quelques présidents de commission, devrait être mis sur pied à chaque réunion annuelle afin de donner suite aux orientations et aux décisions qui y auront été prises et de préparer la réunion de l'année subséquente.